الأستاذ الدكتور/ محمد الصغير بعلي
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة عنابة
المحامي لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة

الوجيز في المنازعات الإدارية

- مبدأ المشروعية
- الرقابة على الإدارة
- قضاء المظالم
- القضاء الموحد
- القضاء المزدوج
- المحاكم الإدارية
- مجلس الدولة
- الدعوى الإدارية
- دعوى الإلغاء
- دعوى التعويض
- الاختصاص القضائي
- محكمة التنازع
- الطعن في القرار القضائي
- تنفيذ القرار القضائي



الأستاذ الدكتور : محمد الصغير بعلي
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة عنابة.
المحامي لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة.

الوجيز في المنازعات الإدارية

طبعة مزيدة ومنقحة

2005

دار العلوم للنشر والتوزيع



دار العلوم للنشر والتوزيع ©

15، حي النصر (150 مسكن) الحجار – عنابة – 23200

☎ : 038 52.39.17 فاكس: 038 52.37.82

الإيداع الداخلي : 042 / 2002 ـ 1423

الإيداع القانوني : 1283 / 2002

ر. د. م. ك : ISBN : 9961.805.43.7

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾



سورة النساء [الآية 58].

بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة الناشر

مازالت المكتبة القانونية بالجزائر تفتقر إلى الدراسات والمؤلفات العلمية المتخصصة في مختلف مباحث وفروع القانون، رغم الأهمية البالغة لذلك سواء بالنسبة لطلبة كليات الحقوق خاصة أو المشتغلين بحقل القانون عامة من: قضاة ومحامين وموثقين ومحضرين وإطارات إدارية وغيرهم.

ولهذا، فإن "دار العلوم" إذ تنطلق – من جديد – في نشر هذه السلسلة من الكتب العلمية والقانونية، إنما تأمل رفع مستوى التكوين العلمي المتخصص وترقية الوعي القانوني بما يتوافق والمعطيات والأسس التي يقوم عليها المجتمع الجزائري في مختلف مؤسساته ومنظوماته.

والله من وراء القصد وهو ولي التوفيق.

الناشر

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

يعتبر موضوع المنازعات الإدارية من أدق وأهم موضوعات القانون الإداري، لتشعب مباحثه وتشتت أحكامه بين قوانين ونصوص متعددة ومتنوعة.

ونظرا لازدياد تدخل السلطات العمومية، في جميع مناحي وجوانب الحياة العامة، وما ينجم عنه - حتما- من ازدياد للمشاكل والمنازعات الإدارية، فإن وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والإجراءات المناسبة يشكل أكبر الضمانات وأفضل الوسائل لإقامة دولة الحق والقانون التي تكفل المصلحة العامة وتحمي حقوق الأفراد وحرياتهم.

وفي هذا لسياق جاء تأسيس مجلس الدولة المنشإ بموجب المادة 152 من دستور 1996، والمنظم بموجب القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998، إلى جانب المحاكم الإدارية التي تجد أساسها القانوني في القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998، وإن كانت الغرف الإدارية

القائمة بالمجالس القضائية تبقى مختصة بصلاحياتها إلى حين التنصيب الفعلي للمحاكم الإدارية .

ومؤلفنا هذا ، المتعلق بالمنازعات الإدارية ، يستند في وضعه على منهجية تقوم على تحليل وعرض للنصوص القانونية مع محاولة تأصيلها فقهيا ودعمها باجتهاد القضاء الإداري ، خاصة من خلال قرارات مجلس الدولة المنشورة بـ :" **مجلة مجلس الدولة** " منذ 2002 .

ودراستنا لقانون المنازعات الإدارية تقوم على الخطة العامة التالية، وذلك بالتطرق إلى:

- بعض المفاهيم الأساسية: مبدأ المشروعية، وأشكال الرقابة على الإدارة، وأهم الأنظمة القضائية المقارنة في هذا المجال (القسم التمهيدي)،

- الهيئات القضائية الإدارية: المحاكم الإدارية، مجلس الدولة، من حيث: تنظيمها وتسييرها واختصاصها (الجزء الأول)،

- الدعوى الإدارية، من حيث : أنواعها، والاختصاص القضائي بها، والحكم أو القرار القضائي المترتب عنها (الجزء الثاني).

والله ولي التوفيق

القسم التمهيدي

المدخل العام

1- سنجعل من هذا القسم التمهيدي مقدمة ومدخلا عاما للمنازعات الإدارية بالجزائر، حيث نتطرق تباعا، من خلال ثلاثة أبواب، إلى :

- مبدإ المشروعية،
- أهم أشكال وأنواع الرقابة على أعمال الإدارة العامة،
- أهم أنظمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة .

الباب الأول
مبـدأ الـمشروعيـة

Le principe de la légalité

2- يقصد بمبدأ المشروعية، بمعناه الواسع، سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة.

أما المشروعية الإدارية، فمعناها : خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارةالعامة)للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده[1] .

3- ينبني مبدأ المشروعية على مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة، الموجودة والواردة بمختلف المصادر: المكتوبة (المدونة) وغير المكتوبة (غير المدونة) ؛ والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه (الفصل الأول).

ونظرا للدور المنوط بالهيئات والمؤسسات الإدارية (السلطة التنفيذية) من حيث السهر على المصالح العامة للمجتمع ومواكبة احتياجاته ومواجهة ما قد يعترضها من ظروف غير عادية، فإن نطاق أو مدى تطبيق مبدأ المشروعية يجد له بعض التحديد والتقييد، بموجب منح هيئات الإدارةالعامة سلطة تقديرية في الظروف العادية والتضييق من نطاقه في الظروف الاستثنائية، أو في حالة أعمال السيادة أو الحكومة (الفصل الثاني) .

1- تنص المادة 4 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن .على ما يلي:

"يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة، يجب أن تصدرالتعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها".

الفصل الأول
مصادر مبدأ المشروعية

4- يجد مبدأ المشروعية قواعده وأحكامه في مصادر متنوعة ومتعددة، ترتد إلى : مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة[1].

المبحث الأول
المصادر المكتوبة

5- تتمثل المصادر المكتوبة لمبدإ المشروعية في التشريع، بمعناه الواسع، على اختلاف أشكاله ومراتبه ودرجاته :الدستور، القانون، التنظيم .

المطلب الأول
التشريع الأساسي (الدستور) La constitution:

6- يشكل الدستور التشريع والقانون الأساسي Loi fondamentale " الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية "[2] .

وإذن، فالدستور، بالنظر إلى مصدره (السلطة التأسيسية)، يتميز بالسمو والعلو، لأنه فوق الجميع، بما يتضمن من قواعد ومبادئ تعتبر أسسا ينبني عليها المجتمع في مختلف

1- راجع خاصة :

- الدكتور، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، بدون تاريخ، ص: 35 وما بعدها .

- د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص: 12 وما بعدها.

De Laubadaire (A.), venezia (J.C), Gaudemet (y), traité de droit administratif, 1999, pp : 639 et s.

2 - ديباجة (مقدمة) دستور 1989 .

منظوماته وجوانب حياته [1]، في الأنظمة الغربية خاصة.

أما في الدول العربية والإسلامية فإن الوضع يقتضي انسجام وتوافق الدستور مع أحكام الشرع الإسلامي.

7- وعادة ما يثور- بهذا الصدد - التساؤل حول قيمة مقدمة أو ديباجة الدستور، ومدى اعتبارها جزءا يدخل في تكوين مبدأ المشروعية[2] .

والرأي الراجح، يقوم على التمييز بين :

- المبادئ والأحكام القانونية، التي تتضمنها تلك المقدمة، حيث لا تختلف — من الناحية القانونية — عن باقي أحكام (مواد) الدستور، وبالتالي يجب على السلطات العامة، ومنها السلطة التنفيذية، ضرورة الالتزام بها، تحت رقابة القضاء.

- وما تتضمنه من توجيهات وأبعاد فلسفية كمجرد إرشادات للمشرع فيما يسنه من قوانين، حيث تختلف طبيعتها عن الأولى.

المطلب الثاني

التشريع العادي "القانون" ـLa loi

8- حفاظا على مبدأ المشروعية، يجب على الإدارة العامة –قي مختلف مستوياتها – أن تلتزم بما تضعه السلطة التشريعية (البرلمان: المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) من

1- يتضمن دستور 1989 (1996) ، إضافة للديباجة ، 182 مادة موزعة على أربعة أبواب ، يتعلق الأول منها " بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري" ، وينصب الثاني على " تنظيم السلطات"، بينما يتصل الثالث " بالرقابة والمؤسسات الاستشارية"، أما الباب الرابع فيعرض " للتعديل الدستوري " .

2- إضافة إلى **الإسلام**،أ وردت ديباجة دستور 1989 (1996)، المفاهيم والمصطلحات المختلفةالرئيسية التالية: الحرية، الكفاح، الجهاد، العزة، الكرامة، البحر الأبيض المتوسط، العهد النوميدي، الفتح الإسلامي، الحروب التحريرية، الاستعمار، الديمقراطية، تقرير المصير، الهوية، العروبة، الأمازيغية، الأمة، الشعب الجزائري، الحركة الوطنية، جبهة التحرير الوطني، المؤسسات الدستورية الشعبية الأصيلة، الاستقلال، دولة عصرية، السيادة، الاختيارات الجماعية، الثروة الوطنية، المشاركة، الشؤون العمومية، العدالة الاجتماعية، المساواة، سمو القانون، القانون الأساسي، الحريات الفردية والجماعية، الشرعية ، السلطات العمومية، التضامن، العدل، التقدم، المغرب العربي الكبير، المتوسطية، إفريقيا، ثورة أول نوفمبر، القضايا العادلة .

قوانين Les lois في المجالات التي يخولها إياها الدستور (اختصاص القانون)، بموجب المادتين 122 و123 خاصة .

9- وحتى تتقيد الإدارة العامة بالقوانين (التشريعات العادية) يجب أن تكون تلك القوانين مطابقة للدستور (التشريع الأساسي) .

يمارس المجلس الدستوري[1] الرقابة الدستورية على القوانين، حيث يميز بين : القوانين (العادية)، والقوانين العضوية .

والقوانين العضوية هي القوانين المتعلقة بمواضيع ذات الأهمية الكبيرة والقصوى، والمتعلقة خاصة بـ : بتنظيم السلطات العمومية، والمجال السياسي (الأحزاب، الانتخاب)، والمجال الإعلامي، والمالي، والأمني[2].

وتتميز القوانين العضوية عن باقي القوانين، المتعلقة بالمجالات (30 مجالا) المشار إليها بالمادة 122 من الدستور، خاصة، بـ :

---

1 - بمقتضى المواد من 163 إلى 169 من الدستور ، يتكون المجلس الدستوري من 9 أعضاء : 3 أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية ، وباقي الأعضاء الستة تنتخبهم كل من السلطة التشريعية : غرفتي البرلمان (04) . والسلطة القضائية : القضاء العادي والقضاء الإداري (02) .

ويتمتع المجلس ،إضافة إلى مراقبة دستورية القوانين ، بصلاحيات متعددة ومتنوعة ، منها خاصة : مراقبة دستورية المعاهدات والتنظيمات، والفصل في الطعون المتعلقة بالاستفتاءات ، والانتخابات الرئاسية، والتشريعية .

2 - تنص المادة 123 من الدستور على ما يلي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلق بالأمن الوطني،

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ".

أولا) – المصادقة عليها بأغلبية 4/ 3 أعضاء مجلس الأمة (بينما يصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلقة فقط، كما هو الحال بالنسبة القوانين العادية).

ثانيا) – وجوب إبداء المجلس الدستوري رأي حول مدى مطابقتها للدستور، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، بينما باقي القوانين، لا يستلزم الأمر وجوب إبداء المجلس الدستوري رأيه بشأنها، وإن كانت المادة 166 من الدستور تخول كلا من: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري حول ذلك.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاتفاقيات والمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة غرفتي البرلمان، تعتبر جزءا من النظام القانوني للدولة، مع سموها على القوانين[1]، لكنها تخضع للرقابة الدستورية أيضا.

المطلب الثالث

التشريع الفرعي "اللائحي" - التنظيم - La réglementation

10- يتمثل التنظيم (التشريع الفرعي أواللائحي) فيما تصدره هيئات وأجهزة الإدارة العامة من قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بأوضاع ومراكز عامة، كما هو الحال بالنسبة للتشريع العادي(القانون).

11- ويظهر التشريع الفرعي، أساسا، في السلطة التنظيمية Le pouvoir réglementaire المخولة لبعض هيئات الإدارة العامة[2].

يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية(التشريع العادي)؛ فالاختلاف بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية إنما ينبني على أساس المعيار الشكلي – العضوي:

1 - أنظر المادة 131 و132 من الدستور.

2 - أنظر : د- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص : 20 وما بعدها.

فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العامة، بينما السلطة التشريعية تسند - أصلا - للهيئة التشريعية (البرلمان)، إذ أنها منوطة – أساسا – بكل من: رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة .

أولا) – رئيس الجمهورية : تنص المادة 125 (الفقرة الأولى) من الدستور على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

ومثل هذا النص إنما يثير مشكلة التفرقة والتمييز بين اختصاص القانون (التشريع العادي) واختصاص التنظيم (التشريع الفرعي) .

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة) ومستقلة : فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يَطَالُ كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون المحدد - أساسا- بموجب المادتين 122 و123 من الدستور؛ كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية .

و يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، في الواقع، بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية Décrets présidentiels طبقا للفقرة 6 من المادة 77 من الدستور.

ثانيا)- رئيس الحكومة : بينما تتجلى السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة في ما يوقعه من مراسيم تنفيذية (Décrets exécutifs) تطبيقا وتجسيدا لبرنامج حكومته .

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما سبق، مستقلة وواسعة، فإن السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة مرتبطة بالسلطة التشريعية، ذلك أن المادة 125 (فقرة 2) تنص على أن : "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

وهو ما تشير إليه أيضا المادة 85 (فقرة 3) من الدستور التي تنص على أن " يسهر (رئيس الحكومة) على تنفيذ القوانين والتنظيمات "، فهي تسند لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، إضافة للتنظيمات (المراسيم الرئاسية) الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية .

وعليه، فإن مبدأ المشروعية إنما يتحقق ويصان لدى احترام تدرج هذه المصادر المكتوبة، تطبيقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية، حيث تأخذ القاعدة قوة ورتبة الجهة

الصادرة عنها : الدستور يحتل قمة الهرم، ثم يليه القانون الصادر عن السلطة التشريعية، لتأتي التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية أسفل من ذلك.

المبحث الثاني
المصادر غير المكتوبة (غير المدونة)

12- تتمثل المصادر غير المكتوبة (غير المدونة) لمبدأ المشروعية الإدارية، في العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون.

المطلب الأول
العرف - La coutume

13- يقوم العرف الإداري، كباقي الأعراف الأخرى (المدني، لتجاري..)، على ركنين أساسين هما[1]:

أولا- الركن المادي : ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة، في تصرفها وأعمالها، على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة.

ثانيا- الركن المعنوي : ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام بتلك التصرفات، سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها.

14- تعتبر الأعراف الإدارية، إلى جانب الأعراف الدستورية أيضا، مصادر لمبدأ المشروعية الإدارية تخضع لها الإدارة العامة في ممارسة أعمالها، حيث يترتب على مخالفتها بطلان تلك الأعمال.

ويشترط في العرف الإداري، باعتباره مصدراً للقانون الإداري وللمشروعية الإدارية، أن لا يكون مخالفا للتشريع ضمانا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية بالدولة.

---

1 - عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر العرف الإداري بأنه :
"تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها، وينشأ من استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع والسير على تنسيقها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع".

كما أنه يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة، أو يعمد إلى إقرارها والنص عليها صراحة؛ ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت سارية وسائدة من قبل.

المطلب الثاني
المبادئ العامة للقانون
Les principes généraux de droit

15- يقصد بالمبادئ العامة للقانون، مجموعة المبادئ غير المكتوبة أصلا التي اكتشفها وأبرزها القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) من خلال أحكامه وقراراته[1].

– ومن أهم المبادئ العامة للقانون، التي تجد مصدرها في أحكام القضاء الإداري، يمكن الإشارة إلى المبادئ العامة القانونية التالية :

مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ المساواة بمختلف تطبيقاته، ومبدأ الحرية بمختلف تطبيقاته أيضا، ومبدأ العدل والإنصاف، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ استمرارية المرافق العامة، ومبدأ تكييف وتطور المرافق العامة، وغيرها من المبادئ العامة التي تسري على الإدارة العامة في مختلف جوانبها .

16- وعن مصدر قوتها الإلزامية، فإن الرأي الفقهي الراجح، في فرنسا مثلا، يرجعه إلى القضاء نفسه، فهي على حد تعبير الفقيه : دي لوبادير **De Laubadaire** "ذات مصدر قضائي خالص" .

" Ces principes sont de source purement jurisprudentielle"

1- يثور في فرنسا – مثلا – جدل فقهي حول دور مجلس الدولة في إبرار وصياغة تلك المبادئ ، إلى جانب دور المجلس الدستوري .

كما يثور التساؤل عن مدى إمكانية وضع فئات وقوائم لتلك المبادئ ، وعن مصدر قوته القانونية ، وعن موقعها من مصادر المشروعية.

- راجع في الموضوع، خاصة :

- De Laubadaire (A), et autres, op. cit, pp : 675 et s.

– ومثل هذا الرأي يتماشى مع الوضع في الجزائر أيضا، في مجال الاجتهاد القضائي وما قد يتضمن من مبادئ عامة للقانون، حيث تنص المادة 152 من الدستور (فقرة 3) على أن:

" تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على احترام القانون "

وفي نفس السياق، ذهبت المادة 31 من القانون العضوي رقم 98 – 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، حينما نصت على أن :

"يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة، لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي"

17- أما من حيث قيمتها القانونية وموقعها من التشريع، فقد اختلفت الآراء الفقهية، خاصة في فرنسا ومصر، حول ذلك : فمنهم من يجعلها تسمو على التشريع العادي ومنهم من يجعلها في المرتبة نفسها، ومنهم يضعها أدنى منه .

ومع ذلك، فإن تلك الآراء الفقهية تذهب، من ناحية أخرى، إلى ضرورة التزام السلطة التنفيذية بها وعدم مخالفتها لأنها ذات قيمة قانونية أسمى وأعلى مما تصدرها الإدارة العامة من قرارات تنظيمية.

الفصل الثاني
نطاق وحدود مبدأ المشروعية

18- إن التزام الإدارة العامة باحترام مبدأ المشروعية والخضوع له، لا ينفي عنها التمتع ببعض الحرية في نشاطاتها-مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة – وهو ما يترتب عنه الاعتراف لها بسلطة تقديرية .

كما أن ظهور وقيام بعض الظروف غير العادية والاستثنائية، أو مقتضيات العمل أو متطلباته، من شأنها أن تؤدي إلى التحديد من نطاق مبدأ المشروعية وإضفاء مرونة عليه.

وعليه، فإن نطاق مبدأ المشروعية يتأثر بالعوامل والحالات التالية :

– السلطة التقديرية : Pouvoir discrétionnaire

– الظروف الاستثنائية :Circonstances exceptionnelles

أعمال السيادة أو الحكومة : Actes de souveraineté (de gouvernement).

المبحث الأول

السلطة التقديرية Le pouvoir discrétionnaire

19- تكون سلطة الإدارة العامة مقيدة أو تقديرية :

أولا – السلطة المقيدة : Pouvoir lié

– وتتجلى إذا ما فرض القانون على الإدارة اتخاذ قرار معين وتحديد مسلكها مسبقا إذا ما توافرت شروطه، مما يقيد سلطتها ويفرض عليها اتخاذ القرار، بصورة آلية.

ثانيا – السلطة التقديرية : Pouvoir discrétionnaire

وتكون عندما يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه، رغم توافر شروطه، مراعاة للظروف والمعطيات والمقتضيات السائدة بالإدارة.

ومن أمثلة ذلك، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي، قرار منح الأوسمة والنياشين، إذ تتمتع الإدارة المختصة بتقدير مدى استحقاق الشخص للتكريم .

– ومن أبرز المجالات التي تظهر فيها السلطة التقديرية الحفاظ على النظام العامOrdre public، وما يخوله لهيئات الضبط الإداري الوطنية(رئيس الجمهورية)أو المحلية (الوالي، رئيس البلدية) [1] من سلطات من حيث اختيار القرار الملائم والمناسب للظروف المحيطة به .

– ومن ثم، فإن السلطة التقديرية إنما تستند إلى اعتبارات عملية تمنح الإدارة عدة اختيارات لمواجهة الواقع الذي لا يستطيع المشرع أن يتصوره مسبقا ولا يمكن للقاضي معايشة ملابساته وتفاصيله.

---

1 – يراجع مؤلفنا، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 267 وما بعدها .

20- إن السلطة التقديرية، لا تعني تخويل الإدارة الحرية المطلقة في اتخاذ قراراتها، إذ أنها تبقى ملتزمة بأن تقيم تلك القرارات على أركان سليمة وصحيحة من ناحية، مع إخضاعها لرقابة القاضي الإداري من ناحية أخرى.

أ) أركان القرار الإداري : يقوم القرار الإداري على الأركان التالية : السبب، الاختصاص، المحل، الشكل والإجراءات، الهدف.

وحتى تكون القرارات الصادرة عن الإدارة العامة، بما لها من سلطة تقديرية، صحيحة وسليمة، فإنه يجب أن تكون أركانها خالية من العيوب حسب النظام القانوني السائد، أي مطابقتها لأحكام وقواعد المشروعية القائمة .

ب) رقابة القضاء [1]: ضمانا لمبدأ المشروعية، وحتى لا تتعدى الإدارة وتتعسف في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها، فقد خول القانون – بالمقابل – للقضاء مراقبة الإدارة في هذه الحالة، خاصة من حيث مدى ملاءمة وتناسب الوسائل المستعملة لتحقيق الأغراض المرجوة أي التناسب بين الوسيلة principe de proportionnalité والغاية خاصة في مجال لضبط الإداري، حماية لحريات وحقوق الأفراد.

المبحث الثاني

الظروف الاستثنائية Circonstances exceptionnelles

21- من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته الدستورية في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن

---

1 – تنص المادة 143 من الدستور على ما يلي :

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية ".

وراجع :

– فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص : 36 وما بعدها.

الاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام[1].

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، يمكن الإشارة خاصة إلى السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان:

- حالة الحصار - état de siège
- وحالة الطوارئ - état d'urgence
- والحالة الاستثنائية - état d'exception
- وحالة الحرب - état de guerre

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية، التي تكيف على أنها من أعمال السيادة - Actes de souveraineté، مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها.

المطلب الأول
حالة الحصار وحالة الطوارئ [2]

22- لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 منه بين: حالة الحصار وحالة الطوارئ، من حيث القواعد التي تحكمها[3].

أ- من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة nécessité impérieuse، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالتي الحصار والطوارئ لا بد من:

1- أنظر مؤلفنا: القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 267 وما بعدها.

2- بغض النظر عن أساسها القانوني، فقد عرفت الجزائر مثل هاتين الحالتين بموجب:
- المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار.
- والمرسوم الرئاسي رقم 92- 44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ.

3- عادة ما يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ: حيث تتضمن الأخيرة تقييدا أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من سلطات الهيئات والأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية في حالة حصار.

1) اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من الدستور، لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله.

2) استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية: (غرفتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري).

ج- من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي لمدة محددة ومعنية تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما.

كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات.

ونظرا لأهميتها نصت المادة 92 من الدستور على أن:

" يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي ".

المطلب الثاني
الحالة الاستثنائية

23- إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقا للقواعد والشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من الدستور، والمتمثلة في ما يلي :

أ) من حيث السبب: يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم péril éminent، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

ب) من حيث الإجراءات: لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يجب التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات، ضمانا للحريات العامة، وهو ما يتمثل في:

1- استشارة كل من: رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.

2- الاستماع، من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية، إلى كل من : المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.

3- اجتماع البرلمان .

ج) من حيث المدة: خلافا للحالتين السابقتين (الحصار والطوارئ) المحددتي المدة، كما رأينا، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة.

ومع ذلك يمكن رئيس الجمهورية إنهاءها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، تطبيقا لقاعدة: توازي الأشكال parallélisme des formes.

المطلب الثالث
حالة الحرب

24- إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد، يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب، وفقا للمادة 95 وما بعدها من الدستور، حيث تخضع للقواعد والشروط التالية:

أ) من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع، وذلك كله طبقا لقواعد القانون الدولي الواردة – أساسا – في ميثاق الأمم المتحدة، حتى تكتسي الحرب مشروعيتها.

ب) الإجراءات والأشكال: نظرا لأهمية وخطورة حالة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد والالتزام بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عنها، وتتمثل في:

- اجتماع مجلس الوزراء.
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة كل من: رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة.

كما يستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان، عليأن يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

ج) الآثار: يؤدي إعلان حالة الحرب إلى ترتيب النتائج الرئيسية التالية:

1- توقيف العمل بالدستور.

2- تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات.

3- تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب.

ومقتضى كل هذه الآثار والنتائج المترتبة على حالة الحرب هو تخويل رئيس الجمهورية السلطات والاختصاصات التي تمكنه من اتخاذ جميع التدابير الكفيلة باستتباب الأمن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها.

المبحث الثالث
أعمال السيادة (أعمال الحكومة)

Actes de souveraineté (actes de gouvernement)

23- أعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي بعض الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية (الحكومة)، والتي تستند إلى باعث سياسي **mobile politique**، رغم ما يكتنف هذا المعيار من غموض.

ويعود أصل نظرية أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، حيث ابتدعها و أقامها كدرع واق، لحمايته من خطر إلغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية وتجنبا للاصطدام بها، (لاحقا، فقرة).

24- إضافة إلى بعض القضايا المهمة، تظهر أعمال السيادة - كما يتجلى من قضاء مجلس الدولة الفرنسي - في مجالين أساسيين هما [1]:

أولا- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية (البرلمان):

تعتبر من أعمال السيادة الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية) والسلطة التشريعية (البرلمان)، مثل:

---

1 - راجع خاصة:

- Debbasch (C), contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1978, pp: 62 et s.

- De Laubadaire (A), et autres, op.cit, pp: 703 et s.

- الأعمال والتصرفات التي تجريها الحكومة في إعداد مشاريع القوانين، وعرضها على البرلمان.

- قرار حل المجالس النيابية (المجلس الشعبي الوطني).

ثانيا- العلاقات الدولية:

تظهر أعمال السيادة بصورة أكبر في الأعمال والإجراءات والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال علاقاتها الدولية، مثل :

- الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية،

- الأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج لدى ممارسة وظائفهم الدبلوماسية،

- الأعمال المتعلقة بإدارة وتسيير الحرب .

25- يتميز النظام القانوني لأعمال السيادة بعدم خضوعها للرقابة القضائية سواء أمام هيئات القضاء الإداري أو العادي، إذ لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء .

ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل دعاوى التعويض المتعلقة بهذه الأعمال والرامية إلى ترتيب مسؤولية الجهة التي أصدرتها .

26- وهكذا، فإن أعمال السيادة -رغم بعض الاعتبارات العملية التي تدعمها- تعد ثغرة في جبين مبدأ المشروعية، فهي تمثل خروجا عليه وسلاحا قويا بيد السلطة التنفيذية وخطرا كبيرا على حقوق وحريات الأفراد .

ولهذا فهي حاليا محل انتقادات فقهية واسعة[1] تدعو إلى تقليص نطاق تطبيقها، أو حتى إلى إلغائها وإنكارها، إذ هي برأي البعض غير موجود **introuvable** أصلا .

---

1 - V- De Laubadaire (A) et autres, op.cit , pp : 710 et s.

وراجع أيضا : أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، د . م . ج ، الجزائر ، ص : 164 ، وما بعدها .

الباب الثاني

أشكال الرقابة على أعمال الإدارة العامة

27- تخضع أعمال وتصرفات الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) لأنواع متعددة من الرقابة الداخلية والخارجية لعل أهمها، إلى جانب الرقابة القضائية (وهي الموضوع الأساسي لهذا المؤلف)، يرتد إلى الأشكال التالية:

الرقابة الإدارية، والرقابة السياسية، والرقابة التشريعية.

١

الفصل الأول

الرقابـة الإداريـة - Contrôle administratif

28- تتمثل الرقابة الإدارية في العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها، كرقابة الإدارة المركزية(الوزارة) على الإدارة المحلية(الولاية مثلا)، فهي إذن رقابة داخلية ذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها.

وتأخذ الرقابة الإدارية، في الواقع،، الصور الرئيسية التالية :

29- أولا - الرقابـة التلقائيـة (الذاتيـة) : Autocontrôle

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل: سجل الاقتراحات[1]، التقييم الدوري، الاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري... إلخ.

30- ثانيا- الرقابـة الرئاسيـة[2]: Contrôle hiérarchique

- حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري(Supérieur) حق التدخل والتعقيب على أعمال مرؤوسيه(Subordonnés) من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي (أو سلمي) [3] Recours hiérarchique.

---

1 - تنص المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي:

" يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه ".

2 - أنظر مؤلفنا: القانون الإداري ،المرجع السابق، ص : 47 وما بعدها.

وراجع أيضا:

- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب. و.د.م.ج.، الجزائر، 1990، ص: .وما بعدها

3 - تنص المادة 7 من المرسوم رقم 88-131 السابق على ما يلي :

" يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا".

31- ثالثا-الرقابة الوصائيـــة:Tutelle

بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، جامعة ...إلخ)، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا ولا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، أو وصاية وزير التعليم العالي على الجامعة .

وعلى كل، فإنه يجب التفرقة بين:

- نظام السلطة الرئاسية كأساس للمركزية الإدارية، والمعبر عن العلاقة القانونية بين الرئيسSupérieur والمرؤوسSubordonné بما تخوله للرئيس من سلطات واسعة سواء : على شخص المرؤوس، أو على عمله،

- ونظام الوصاية الإدارية كركن أساسي تستند إليه اللامركزية الإدارية décentralisation كأسلوب آخر متميز عن أسلوب المركزية centralisation.

الفصل الثاني

الرقابة السياسية - Contrôle politique

تمارس الرقابة السياسية على الإدارة العامة وفق أشكال متعددة وبموجب وسائل متنوعة، من أهمها :

32- أولا - الاقتراع العام (الانتخاب) :

بغض النظر عن قواعد وآليات العملية الانتخابية داخل الإدارة العامة، يعتبر الانتخاب أو اختيار الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية أو اللامركزية[1] وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة تلك الأجهزة بصورة دورية، وفقا لقانون الانتخابات الساري المفعول (الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فبراير 2004) والمترتب عن النظام السياسي السائد.

33- ثانيا- الأحزاب:

تقوم الأحزاب- خاصة المعارضة منها - بدور واضح في مراقبة ممارسات الأجهزة الإدارية، سواء بطريقة مباشرة (بواسطة ممثليها ومنتخبيها بتلك الأجهزة)، أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها وفقا للآليات والكيفيات الواردة بقانون الأحزاب السياسية[2].

34- ثالثا- الرأي العام (جماعات الضغط):

- تتمتع جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية وجمعيات مختلفة (المجتمع المدني) ووسائل إعلام (صحافة)، طبقا لقوانينها الأساسية، بوسائل وأدوات ضغط معتبرة

1- راجع: د- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص: 44 ومابعدها.

2 - حول علاقة ورقابة الحزب على الإدارة العامة، في ظل نظام الأحادية السياسية(الحزب الواحد) والاختيار الاشتراكي السابق، راجع خاصة :

- د. عمار عوابدي، القانون الإداري،المرجع السابق، ص : 168 وما بعدها.

على الإدارة العامة من أجل تقويم وتوجيه ممارساتها والضغط عليها حتى لا تخرج عن إطار القانون وتلتزم جادة الصواب والحق .

ومن أهم تلك الوسائل: الإضرابات[1]، والمظاهرات العمومية[2] والتقارير الصحفية والإعلامية وفقا لقانون الإعلام[3].

الفصل الثالث

الرقابة التشريعية (البرلمانية) - Contrôle parlementaire

35- لما كان مبدأ الفصل بين السلطات ليس مطلقا، فإن الأمر يقتضي إقامة علاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما الرقابة التشريعية (البرلمانية) على الإدارة العامة إلا أحد مظاهر تلك العلاقات والروابط .

تتمثل أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الإدارة العامة (خاصة الحكومة)[4] في الآليات التالية :

36- أولا: الاستماع والاستجواب :

طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها .

37- ثانيا : السؤال :

يمكن لأعضاء البرلمان، وفقا للمادة 134 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان

1 - استنادا للمادة 57 من الدستور ،ووفقا للقانون رقم 90-02 المؤرخ في 6-02-1990-المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب .

2 - طبقا للقانون رقم 98-28 المؤرخ في 31-12-1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

3 - وفقا للقانون رقم90-07 المؤرخ في 3-04-1990 المتعلق بالإعلام .

4 - خلافا للسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية حيال البرلمان (، التعيين، الأوامر، الحل ...)، لا يتمتع البرلمان بأي صلاحية لمراقبة رئاسة الجمهورية طبقا للدستور الحالي.

- قارن المادة 156 ، 157 من دستور 76، والمواد 55 ، 56 ، 57 من دستور 63 .

38- ثالثا: مناقشة بيان السياسة العامة :

طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم، كل سنة، بيانا عن السياسة لعامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة(رقابة بعدية)، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج لحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

يمكن أن تؤول مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة إلى أحد الأوضاع التالية:

أ) اللائحة – Résolution :

قد يلجأ البرلمان (م . ش . و) عقب المناقشة إلى إصدار لائحة تعبر عن موقفه من عمل الحكومة، وفقا للمادة 84 من الدستور .

ب) ملتمس الرقابة – Motion de censure :

يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يحدد مسؤولية الحكومة بموجب ملتمس رقابة يتقدم به على الأقل سبع (7/ 1) عدد النواب للتصويت عليه من طرف أعضاء المجلس المادة 135).

وفي حالة الموافقة عليه بأغلبية الثلثين (3/ 2)، وفقا للمادة 136 من الدستور، يجب على رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية (المادة 137) .

جـ) التصويت بالثقة – Vote de confiance :

دعما لمركزه السياسي وتأييدا له، يمكن رئيس الحكومة أن يطلب من المجلس لشعبي الوطني، وفقا للمادة 84 من الدستور، تصويتا بالثقة .

وفي حالة عدم الموافقة يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها أو – بالعكس – يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

39- رابعا – لجنة التحقيق – Commission d'enquête :

– بموجب المادة 161 من الدستور، يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار ختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .

وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل

أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسوطة على أعضائها والجزاءات المترتبة على نتائج التحقيق ... إلخ .

40- خامسا– مناقشة الميزانية (قانون المالية)

إضافة إلى اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية)، فإن مراقبته تمتد أيضا إلى ما بعد نهاية السنة المالية (رقابة بعدية)، حيث تنص المادة 160 من الدستور على ما يلي :

" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان" .

41- هذه هي أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة العامة، وهي صور تبقى محدودة الأثر مقارنة بالرقابة القضائية، كما سنرى ذلك من خلال أجزاء وفصول هذا الكتاب .

أ)– فالرقابة القضائية، مقارنة بالرقابة الإدارية هي رقابة خارجية، مما يجعلها أكثر حيادا منها نظرا لأنها مستقلة، كما تنص المادة 138 من الدستور .

ب)– والرقابة القضائية، مقارنة بالرقابة السياسية، عادة ما تكون :

• موضوعية، خلافا للرقابة السياسية التي قد تتسم بالديماغوجية والسعي إلى تحقيق أغراض حزبية ضيقة وظرفية .

• فعالة، حيث تحوز الأحكام والقرارات القضائية قوة الشيء المقضي به ؛ فهي–إذن – نافذة، على عكس الرقابة السياسية التي عادة ما تفتقد إلى الجزاءات المباشرة .

ج)– والرقابة القضائية ذات طابع عام، إذ تطال جميع أعمال الإدارة العامة المركزية منها واللامركزية(الإقليمية والمرفقية)، خلافا للرقابة التشريعية المحدودة، إذ عادة ما تنصب على أعمال ونشاط الحكومة (الإدارة المركزية) .

الباب الثالث

أنظمة الرقابة القضائية

على أعمال الإدارة ـ Les systèmes

42- يسود العالم – حاليا – نظامان رئيسيان بشأن الرقابة القضائية على عن الإدارة العامة، همـا : نظام القضاء الموحد (Unicité)، ونظام القضاء المزدوج (Dualité).

وقبل أن نستعرض نماذج لهذين النظامين، سنلقي نظـرة عامـة عـن نظام "المظالم " الذي عرفته الحضارة العربيـة الإسـلامية السـائدة بالبلـدان الإسلامية قبل خضوعها للاستعمار الغربي الـذي دمـر وأفسـد العديـد مـن مؤسساتها وأنظمتها.

الفصل الأول
قضاء المظالم - (ديوان المظالم)

43- لقد عرفت الحضارة الإسلامية- عبر مختلف مراحلها- نظاما خاصا، عرف بديوان المظالم (أو قضاء المظالم أو ولاية المظالم)، إلى جانب ولاية القضاء والحسبة والولايات والخطط الأخرى التي عرفتها الدولة الإسلامية، كما هو مبين في كتب التاريخ والحضارة .

وبغض النظر عن أسباب نشأة هذا النوع الخاص والمتميز من القضاء في الدولة الإسلامية، فإن قضاء المظالم يعتبر نموذجا فريدا كان متجاوبا مع مقتضيات تطور وظيفة الدولة وإشاعة العدل والحق داخل المجتمع الإسلامي، تطبيقا لمبدأ المشروعية الإسلامية[1].

44- يرى البعض أن جذور قضاء المظالم إنما تعود إلى ما عرف ب "حلف الفضول" قبيل بعثة الرسول عليه الصلاة والسلام، كما تطور بصورة تدريجية في عهد الخلفاء الراشدين، وإن بقي النظام القضائي موحدا إلى أن ا نفصل نظام المظالم عن ولاية

---

1 - راجع، خاصة :

- د. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته مقارن بالنظم القضائية، دار الجيل، بيروت، لبنان، 1988.

- فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، عدد 1، 2.

- د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

- محمد كرد علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب .

- د. محمد سليم العوا، قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، (مصر)، 1974، عدد 4.

- د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة (رسالة دكتوراه)، دار الفكر العربي، مصر، 1976 .

- د. سليمان محمد الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، مصر، 1969.

- د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري في الإسلام، مجلة مجلس الدولة (مصر)، 1960 (سنوات 8، 9، 10).

- ومن أهم المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع (الأحكام السلطانية) لكل من العالمين المسلمين : الماوردي، وأبي الفراء؛ وكذا "مقدمة" ابن خلدون.

ـقضاء، لأسباب عديدة : اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتنوع الشعوب والأجناس التي ـخلت فيه أفواجا، وما كان قد استشرى من فساد ومن ضعف الوازع الديني في المراحل ـلاحقة، ومن تجور الولاة والعمال؛ حيث لم تكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجاذب ـاحتاجوا في ردع المتغلبين إلى قاضي المظالم الذي تمتزج به قوة الحكام بنصفة القضاء .

45- كما يذهب الدارسون للموضوع إلى أن الدولة الإسلامية عرفت هذا النظام ـنذ فجرها في عهد الرسول " صلى الله عليه وسلم " مرورا بالخلفاء الراشدين، ثم ـأمويين والعباسيين... حيث كان الخليفة أو من ينيبه يجلس للمظالم.

وتذهب الدراسات والكتابات في هذا الموضوع إلى أن أول من خصص وقتا لسماع ـظالم والنظر فيها بإنشاء "ديوان للمظالم"، هو الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان، ـكان إذا وقف على مشكل رده إلى قاضيه أبو إدريس الأزدي، فينفذ فيه أحكامه، فكان ـو إدريس هو المباشر وعبد الملك هو الآمر. إلا أن أول من باشر النظر في المظالم بنفسه هو ـلخليفة العادل عمر بن عبد العزيز؛ وكان أول من جلس للمظالم من بني العباس هو ـلخليفة المهدي[1]، كما كان الأمير عبد القادر الجزائري - مثلا - يجلس للمظالم بنفسه[2].

ولقد استمر هذا الوضع إلى أن وقعت معظم البلاد الإسلامية تحت نير الاستعمار.

المبحث الأول
التعريف

46- يمكن الإشارة -هنا- إلى بعض التعريفات في الفقه القديم والحديث.

أولا- يعرف كل من الماوردي وأبو يعلى الفراء - في الأحكام السلطانية- ولاية ـنظر في المظالم بأنها:

ـ - راجع :

- د. سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، ص: 599 وما بعدها .

- آدم ميتز، ترجمة محمد عبد الهادي أبو ريدة)، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، المؤسسة الوطنية ـكتاب، الجزائر، 1986، ص 379 وما بعدها.

2 - د. أحمد مطاطلة، نظام الإدارة والقضاء في عهد الأمير عبد القادر، الجزائر، 1971.

"قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة".

ثانيا- ويعرف ابن خلدون قضاء المظالم كما يلي :

" النظر في المظالم وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفة القضاء وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي، وكأنه يمضي ما عجز القضاة أو غيرهم على إمضائه ".

ثالثا- أما الشيخ أبو زهرة فيعرف ولاية المظالم بأنها :

" كولاية القضاء وكولاية الحرب وكولاية الحسبة جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم ويقيم فيه نائبا عنه من تكون فيه الكفاية والهمة لأدائه.

ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظرا ولا يسمى قاضيا، وإن كان له مثل سلطان القضاء ومثل إجراءاته في كثير من الأحوال ولكن عمله ليس قضائيا خالصا...، فهو قضائي أحيانا وتنفيذي إداري أحيانا " [1].

رابعا- أما الدكتور محمد فؤاد مهنا، فيعرفها على : "أنها قضاء من نوع خاص يتولاه الخليفة ويتميز بالرهبة والهيبة "[2].

7- يذهب الفقه إلى أن قضاء المظالم يقوم على أساس مبدأ المشروعية الإسلامية القائم على منع الظلم وتحريمه كما هو وارد في القرآن الكريم[3] والسنة النبوية الشريفة[4].

1- محمد أبو زهرة، المرجع السابق، ص : 88.

2- د- محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، 1972، ص: 24.

3- حيث يمكن ذكر الآيات القرآنية الكريمة التالية، على سبيل المثال :

- " إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربى وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغي يعظكم لعلكم تذكرون" (سورة النحل، الآية 90).

-"ولا تحسبن الله غافلا عما يعمل الظالمون إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الأبصار" (سورة إبراهيم، الآية 42).

- " فتلك بيوتهم خاوية بما ظلموا إن في ذلك لآية لقوم يعلمون" (سورة النمل، الآية 52)

-"ونادى أصحاب الجنة أصحاب النار أن قد وجدنا ما وعدنا ربنا حقا فهل وجدتم ما وعد ربكم حقا قالوا نعم فأذّن مُؤذّن بينهم أنْ لعنة الله على الظالمين " (سورة الأعراف، الآية 44).

- " وتلك القرى أهلكناهم لما ظلموا وجعلنا لمهلِكهم موعدا " (سورة الكهف، الآية 59).

4- ومن الأحاديث الشريفة، يمكن ذكر :

المبحث الثاني
تشكيل ديوان المظالم

47- تتطلب وظيفة النظر في المظالم (قضاء المظالم) أن يتشكل ديوان المظالم من توافر ويتظافر عدة عناصر وجهات وأطراف وأشخاص متعاونة، اختلفت وتغيرت حسب ظروف العامة التي مرت بها الدولة الإسلامية عبر عصورها .

ففي الدولة الموحدية التي قامت ببلاد المغرب، كان إذا جلس السلطان للمظالم جلس حوله ثلاثة من أشياخ الموحدين للرأي والمشورة ويجلس معهم وزير الجند وغيرهم.

وفي الدولة العبيدية بمصر كان ديوان المظالم مؤلفا من الوزير ومن قاضي القضاة ومن شاهدين وكاتب الجيش وصاحب ديوان المال، وغيرهم.

48- وعلى كل، فقد ذكر الماوردي في(الأحكام السلطانية)، أن مجلس المظالم يستكمل نظره بحضوره خمسة أصناف لا يستغنى عنهم ولا ينتظم نظره إلا بهم، وهم، إضافة إلى ناظر المظالم (الخليفة) أو من يقلده الخليفة لذلك[1] من: وزراء أو أمراء أو فقهاء أو قضاة.. إلخ :

1) الحماة والأعوان: كبار القواد والأعوان (الشرطة القضائية)، من الحجاب والحراس، لجذب القوي وتقويم الجريء.

- عن عبد الله بن عمر، رضي الله عنهما، أن النبي " صلى الله عليه وسلم " قال : " الظلم ظلمات يوم قيامة".

- الحديث القدسي " يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظالموا " رواه مسلم في صحيحه.

1 - يشترط في ناظر المظالم أن " يكون جليل القدر نافذ الأمر، عظيم الهيبة، ظاهر العفة، قليل الطمع، كثير الورع ،لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة وتثبت القضاة "، على حد تعبير الماوردي في الأحكام السلطانية .

ن نظر المظالم ثابت لكل ذي ولاية عامة بلا حاجة إلى تقليد خاص كالخلفاء أو من فوض لهم الخلفاء النظر في الأمور العامة كالوزراء والأمراء والولاة في الأقاليم .

- راجع حول ذلك :

- د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، المرجع سابق، ص : 622 وما بعدها .

- الدكتور حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، المرجع السابق، ص :98 وما بعدها .

2) القضاة والحكام : وذلك للاستفادة من خبرتهم ومعرفتهم بشأن إجراءات التقاضي، خاصة إذا لم يكن ناظر المظالم قاضيا (خليفة، وزير..)،

3) الفقهاء : من أجل تقديم الرأي الشرعي الذي يحتاج إلى اجتهاد فيما أشتبه وأشكل من المسائل، وإلى التقوى.

4) الكتاب : لتدوين أقوال الخصوم ووقائع الجلسة.

5) الشهود : وهم مجموعة من الناس يحضرون ليشهدوا على عدالة الأحكام، فهم ليسوا الشهود إلى جانب أحد الخصمين.

50- وقد كان مجلس المظالم ينعقد - في البداية - في المسجد، كما كان يعقد في دار الخلافة أو أي مكان آخر، إلى أن أصبح من المعتاد عقده في "دار العدل".

أما عن موعد انعقاده، فهو -عموما- صباح طوال أيام الأسبوع، إذا كان والي المظالم متفرغا ومختصا، أو في مواعيد محددة إذا لم يكن متفرغا(كالخليفة).

المبحث الثالث
الاختصاصات

51- ترجع الكتابات والدراسات في هذا الموضوع اختصاصات ديوان المظالم إلى ما يلي[1]:

1) النظر في تعدي الولاة على الرعية والتعسف في حقهم: ويباشره ناظر المظالم تلقائيا أو بناء على تظلم، وهو ما يسمح له بمراقبة الولاة والحكام ليسندهم في حالة الإنصاف أو يردعهم ويقيلهم في حالة الاعتساف.

---

1 - راجع في ذلك:
- الدكتور حمدي عبد المنعم، المرجع السابق، ص: 122 وما بعدها.
- د.سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، ص، 627 وما بعدها .
وأيضا الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، د.م.ج، الجزائر، 1982.

2) النظر في أجور العمال: فيما يجبونه من الأموال، خاصة في حالة تظلم سكان المناطق والأمصار من ظلم عمال الخراج، وهو ما يشبه اختصاص القضاء الإداري الحديث المتعلق بالمنازعات الضريبية.

3) مراقبة عمال الدواوين (الموظفين): فيما يحصلون عليه من أموال وفيما يقومون به من أعمال، فيتصفح أحوالهم ومستنداتهم وسجلاتهم، ومحاسبتهم عند المخالفة (الرقابة المالية – مجلس المحاسبة).

4) النظر في تظلم المسترزقة (من موظفين وجنود) : بشأن مستحقاتهم ورواتبهم وتأخرها عنهم.

5) رد الغصوب : أي الأموال التي اغتصبت على خلاف أحكام الشرع، سواء كانت من نوع:

أ – الغصوب السلطانية التي يأخذها الولاة بغير حق، سواء لضمها للدولة أو لأنفسهم.

ب– غصوب الأقوياء من الأفراد من ذوي الأيدي القوية والجاه.

6) النظر في المنازعات المتعلقة بالأوقاف : ومراقبة كيفية صرف ريعها وفقا للأغراض الموقوفة عليها، خاصة بالنسبة للأوقاف العامة، خلاف للأوقاف الخاصة التي لا ينظر فيها إلا بتظلم من مستحقي ريعها (الموقوف لهم).

7) تنفيذ ما أوقف من أحكام القضاة : نظرا لتعزز المحكوم عليه أو علو قدره وعظيم خطره، مثل الأحكام الصادرة ضد الولاة.

– فدور ناظر المظالم – هنا – تنفيذي وليس قضائيا.

8) النظر والمساعدة فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة في المصالح العامة.

ويعرف نظام الحسبة – على حد تعبير الماوردي – بأنه " أمر بالمعروف إذ أظهر تركه، ونهى عن المنكر إذا أظهر فعله "، فهي نظام يقترب من نظام الشرطة والأمن العام : آداب الطريق، حماية الأسواق من الغشاشين... إلخ.

9) مراعاة العبادات الظاهرة : كالحج والجمع والأعياد والجهاد.. ومنع التقصير فيها، لأن حقوق الله أولى أن تستوفى وفروضه أحق أن تؤدى.

10) النظر والحكم بين المتشاجرين : الأمر الذي يجعل من قاضي المظالم ذي ولاية عامة في القضاء إذا لجأ إليه المتقاضون، إذ أن قضاء المظالم أعلى من القضاء العادي. لأن ناظر المظالم يوقع للقاضي العادي وليس العكس.

52- لذلك، فإن اختصاص قاضي المظالم من الناحية النظرية عام يشمل كافة أنواع المظالم إلا أن اختصاصه يقتصر من الناحية العملية على نظر المظالم والمنازعات المتعلقة بتعدي ذوي الجاه والحسب وموظفي وعمال الدولة على الناس، والتي يعجز القضاء العادي عن نظرها[1].

53- وعلى كل، فإن اختصاصات ديوان المظالم، تتعلق بمهام واسعة، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة تكييف ولاية المظالم بناء عليالمصطلحات والمفاهيم المستحدثة. وإن كان البعض يشبهها بنظام القضاء الإداري بمعناه الحديث[2]، على الرغم أن اختصاصاته تتعلق بالعديد من الميادين الدينية والإدارية والقضائية التي تتولاها في الأنظمة المعاصرة كل من المحاكم الإدارية وأجهزة الرقابة المالية (مجلس المحاسبة)، ومجالس التأديب وجهات التنفيذ[3]...إلخ.

1 – راجع ـ د.سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، ص: 627 و628 .
2 – د. محمد فؤاد ومهنا، المرجع السابق، ص 99 .
3 – راجع خاصة :
– الشيخ زيد محمد أبو زهرة، المرجع السابق .
– د.محمد سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 344 وما بعدها .

الفصل الثاني
نظام القضاء الموحد

54- يسود هذا النظام الدول الأنجلوساكسونية، حيث يقوم على أسس سياسية ودستورية معينة، ما فتئت تتغير وتتطور (1).

المبحث الأول
الأسس

55- يقوم نظام القضاء الموحد (أو وحدة القضاء والقانون)، خلافا لنظام القضاء المزدوج (أو ازدواجية القضاء والقانون)، بفصل جهة قضائية واحدة في جميع المنازعات بغض النظر عن أطرافها : أفرادا كانوا أو إدارات عامة، أي:

أ- عدم إقامة أقضية ومحاكم متخصصة للفصل في منازعات الإدارة العامة، فالقاضي (العادي) يتولى النظر في جميع المنازعات، مهما كانت أطرافها.

---

1 - أنظر خاصة :

- د. يحيى الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في انجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية (مصر)، السنة الثانية عشرة، 1970، العدد الأول .
- محمد فتح الله بركات، النظم القانونية والقضائية في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة مجلس الدولة المصري)، من السنة الثالثة عشرة إلى الخامسة عشرة .

وراجع أيضا :

- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1976 ص 90 وما بعدها .
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص: 70 وما بعدها.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996، ص :69.
- د.سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، ص:462 وما بعدها .
- د .عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر ص: 21 وما بعدها .

- V- De Laubadaire (A) et autres,Op.cit,p:25.
- Rivero(J), droit administratif ,Daloz, Paris ,1980, p:17 .

ب- تطبيق القضاء للقانون نفسه الذي يطبقه على المنازعات العادية القائمة بين الأفراد، حينما يفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، أي عدم تطبيق قواعد أخرى متميزة ومغايرة للقانون العادي المطبق أصلا على الأفراد.

ويسود نظام القضاء الموحد الدول الانجلوساكسونية خاصة (بريطانيا، أمريكا) ودول الكومنولث، وبعض الدول العربية: الأردن، العراق...

المبحث الثاني
التطـــور

56- يمثل النظام الإنجليزي (والأمريكي أيضا) المثال الواضح لنظام وحدة القضاء، رغم التغيرات التي عرفها عبر تطوره في مراحل متعاقبة:

أولا)- ففي مرحلة أولى، وقبل ثورة عام 1688 وإعلان "ميثاق الحقوق" في بريطانيا ساد الحكم الملكي المطلق والمستبد إلى جانب وجود ما يعرف: بالمجالس القضائية الملكية Les parlements التي كانت وسيلة بيد الملك لتحقيق مآربه وسياساته، حتى وإن كانت على حساب القانون وحقوق الأفراد وحرياتهم

وعلى العكس من ذلك، فقد شكل القاضي العادي ملجأ لحماية تلك الحقوق والحريات وكان مدافعا عنها، مما أكسبه احترام وثقة المواطنين.

ثانيا)- وفي مرحلة لاحقة، وقبل الحرب العالمية الأولى 1914، لعب القضاء العادي دورا بارزا في تأكيد "دولة القانون " Etat de droit " وصيانة مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحريات الأفراد من تعدي وتعسف الإدارة، الأمر الذي لم يستدع أية حاجة إلى اللجوء لنظام آخر.

وقد زاد من دعم هذا الموقف وترسيخه في هذه المرحلة، اعتناق مبدأ "الفصل بين السلطات " من الناحية السياسية، والأخذ بمبدأ عدم مسؤولية الإدارة من الناحية القانونية طبقا للمبدأ السائد حينها والمتمثل في أن الملك أوالتاج " لا يخطئ ولا يتحمل المسؤولية " .

ثالثا) – وفي مرحلة أخيرة، ما بعد الحرب العالمية الأولى، وتحت تأثير الأزمات والتطورات التي ظهرت على مختلف الأصعدة، ازداد تدخل الإدارة العامة في العديد من المجالات مضيقا بذلك من نطاق " المذهب الفردي "، مما اقتضى إنشاء وإحداث العديد من المؤسسات والهيئات العامة.

وهكذا، فقد أدى هذا التطور في بنية النظام السياسي والإداري إلى استحداث أجهزة وهيئات ولجان متخصصة لتتولى معالجة الكثير من القضايا والمنازعات التي تكون الأجهزة والمؤسسات الإدارية طرفا فيها.

57- ومع ذلك، فإن ظاهرة هذه " الهيئات القضائية المتخصصة Juridictions spécialisées " تبقى ظاهرة استثنائية، حيث يبقى القضاء (العادي) هو الأصل[1]، إذ أن تلك الهيئات القضائية ليست مستقلة تماما عن القضاء العادي، خاصة في قمة الجهاز، إذ يتم الطعن بالاستئناف والنقض في قراراتها أمام هيئات القضاء العادي، كما أنها تلجأ في حل المنازعات المطروحة أمامها إلى تطبيق القانون العادي أساسا، أي أنها لا تتوفر على مقومات القضاء المزدوج، المشار إليها أعلاه.

المبحث الثالث
التقدير

– مقارنة مع نظام القضاء المزدوج، كما سنرى، فإن الفقه منقسم في تقدير وتقييم نظام القضاء الموحد من حيث مدى المزايا التي تسوده والعيوب التي تشوبه.

58- أولا – المزايا (المحاسن) :

1)– احترام مبدأ المساواة: ترتكز فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية على مبدأ المساواة، حيث يتقاضى الأفراد والإدارة العامة أمام قاض واحد، خلافا لنظام القضاء المزدوج الذي يميز بين الأفراد والإدارات العامة، وإن كان لذلك ما يبرره حسب مؤيدي القضاء المزدوج، من حيث ضرورة مراعاة ضرورات ومقتضيات الإدارة العامة [illegible] بتحقيق المصلحة العامة، وتلبية الاحتياجات العامة للجمهور.

---

1 – د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص: 95.

2)- البساطة والوضوح : نظام القضاء الموحد سهل المسالك وإجراءاته واضحة ومألوفة ومعروفة، سواء بالنسبة للقضاة أو المتقاضين.

فهو، عكس القضاء المزدوج، لا يعرف العديد من المسائل والمشاكل والتعقيدات، مثل : تحديد معيار الاختصاص، وطبيعة القواعد القانونية المطبقة، وإشكالات التنازع، وضرورة إحداث محكمة تنازع للفصل في ذلك.

59- ثانيا- العيوب (المساوئ):

1) عدم التخصص : قد تعجز هيئات القضاء العادي، إذا لم تقم عليمبدأ التخصص، عن حماية الحقوق والحريات بكفاءة، نظرا لتشعب وتعقيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة الحديثة، وهو ما يكفله - نظريا - القضاء الإداري المتخصص في ظل نظام الازدواجية.

2) الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات : حيث يتمتع القاضي العادي (السلطة القضائية) بسلطات واسعة تجاه الإدارة (السلطة التنفيذية) إلى حد توجيه أوامر ملزمة، مما قد يمس باستقلالية الإدارة العامة، خلافا للقواعد والأسس والمبادئ التي تحكم دور القاضي الإداري في ظل القضاء المزدوج ؛ وإن كان الأمر يبقى محل نقاش [1].

1- De Laubadaire (A).op.cit, p .406.

الفصل الثالث
نظام القضاء المزدوج (النموذج الفرنسي)

- تمهيد:

60- يقوم نظام القضاء المزدوج، خلافا لنظام القضاء الموحد، على مبدأين رئيسيين:

الأول : استقلال الهيئات القضائية والمحاكم الإدارية عن المحاكم العادية عضويا وموضوعيا، أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي.

الثاني: لجوء الأقضية الإدارية، لدى تصديها للمنازعات الإدارية، إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، هي : قواعد القانون الإداري.

ويقدم النظام الفرنسي النموذج الواضح للازدواجية القضائية بوجود: قضاء عادي وعلى رأسه محكمة النقض Cour de cassation وقضاء إداري وعلى رأسه مجلس الدولة Conseil d'état.

ومثل هذا النموذج سائد بصورة أو بأخرى، في العديد من الدول الأوروبية (بلجيكا، إيطاليا، اليونان..) وبعض الدول الإفريقية التي كانت تحت الاستعمار الفرنسي (السينيغال، الغابون...) وكذا بعض الدول العربية (مصر، لبنان، تونس، الجزائر...).

وسنتعرض إلى القضاء الإداري الفرنسي بشيء من التفصيل نظرا لأهميته وتأثيره على موضوع القضاء والمنازعات الإدارية في الجزائر (كمصدر تاريخي)، سواء في المرحلة السابقة أو الحالية، خاصة بعد صدور دستور 96، والتبني الواضح للازدواج القضائي بالجزائر، كما سيتضح في الجزء الأول من هذا الكتاب.

المبحث الأول
النشـأة والتطـور

61- يجد القضاء الإداري الفرنسي أصله في بعض الهيئات التي كانت قائمة قبل الثورة الفرنسية سنة 1789، مثل : مجلس الملك Conseil du Roi، والهيئات القضائية المتخصصة ببعض المنازعات : قضاء المياه، الغابات... إلخ.

وقد كان للثورة الفرنسية موقفا مناوئا ومريبا، وانطباعا سيئا إزاء ما كان يسمى بالبرلمانات القضائية Les parlements de l'ancien Régime، حيث كانت ممارساتها، بما لها من سلطة قضائية، معرقلة ومعارضة للإصلاحات التي كان الملك يبادر بها، حفاظا على مصالحها وامتيازاتها.

ومثل هذا الموقف من القضاء عموما، برز بشكل واضح في المادة 13 من القانون الصادر في 16 – 24 أوت 1790[1] (الوارد مضمونها في نص سابق هو المرسوم الصادر في 22 ديسمبر 1789)، التي تحظر على القضاء وتمنعه من النظر في المنازعات الإدارية والتعرض لأعمال الإدارة العامة.

62- يمكن القول أن نظام المنازعات الإدارية القضائية (القضاء الإداري الفرنسي) ممثلا خاصة بمجلس الدولة، كان قد مر بالتطورات والمراحل الرئيسية التالية[2]:

1 - Article 13 :
"Les fonctions judiciaires sont distincts et demeureront toujours séparées des fonctions administratives.
Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions ".

2- V- Le tourneur (M), Bauchet (J), Meric(J), Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, Armand Colin, Paris, 1970; pp: 9 et s.
-Chapus (René),Droit du contentieux administratif, Montchestien, 5ème édition, Paris, 1995,pp : 52 et S.

المرحلة الأولى: 1789 – السنـة الثامنـة:
الإدارة القاضيـة. Administration juge .

63- في هذه المرحلة الأولى التي أعقبت قيام الثورة الفرنسية كان قد تم إسناد مهمة الفصل في المنازعات الإدارية إلى الإدارة ذاتها : أي إلى أشخاص موظفين عاملين بالإدارة العامة : الوزارات، والهيئات الإدارية...

ومثل هذا الوضع إنما ترتب نظرا لموقف الثورة الفرنسية من القضاء في عهد الملك، كما كان ذلك نتيجة اعتناقها وفهمها الخاص (والخاطئ) لمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان قد نادى به مونتسكيو Montesquieu.على اعتبار أن محاكمة الإدارة هو أيضا مظهر لتسيير الإداري (jugerl'administration c'est aussi administrer)، مما يقتضي عدم تدخل القاضي في الإدارة[1].

المرحلة الثانيـة: من السنـة الثامنـة – 1872:
القضـاء المحجـوز. Justice retenue.

64- تم إنشاء مجلس الدولة، على أنقاض مجلس الملك، بموجب دستور 22 فريمار، السنة الثامنة، حيث خولته المادة 52 منه تحضير مشاريع القوانين والأنظمة، وإبداء رأيه حول المنازعات والقضايا الإدارية التي كانت تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية.

كما تم – في نفس الوقت – إنشاء مجالس المحافظات Conseils de préfecture كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجلس الدولة.

– لقد مر مجلس الدولة، في هذه المرحلة، بعدة فترات حيث كان دوره (الاستشاري والقضائي) يبرز ويقوى أحيانا ويخبو ويفنى أحيانا أخرى.

إذ بعد أن تقلصت صلاحياته، عادت وتدعمت من خلال دستور 4 نوفمبر 1848، حيث ترتب عن ذلك منحه قضاء محجوزا، مما أمكن للإدارة أن تراقب نفسها " قضائيا " L'administration continuait de se contrôler elle-même juridictionnellement [2]

1- Debbasch (c). op .cit p:4

2 - De Laubadaire (A),traité de droit administratif, L.G. D. J,Paris,1980, p : 404.

- وعلى الرغم من حله سنة 1851، وإعادة إنشائه سنة 1852، ثم حله وإلغائه سنة 1870، فإن قانون 24 ماي 1872 أعاد تأسيس مجلس الدولة ومنحه بصورة نهائية القضاء المفوض justice déléguée، (وإن كان قد منح ذلك مؤقتا خلال الفترة الممتدة من 1848 إلى 1852).

المرحلة الثالثة: ما بعد 1872.
القضاء المفوض - justice déléguée

65- بصدور قانون 1872، أصبح لمجلس الدولة، إلى جانب اختصاصه في المجال الاستشاري، اختصاص قضائي (القضاء المفوض أو البات).

لقد تأكد ذلك بصورة تامة ونهائية وعملية في قضية كادو Cadot في 13/ 12/ 1889، إذ قبل المجلس الاختصاص، دون ضرورة الطعن المسبق أمام الوزير. واضعا بذلك حدا لنظام الوزير القاضي ministre – juge.

- ومنذئذ أصبح النظام القضائي الفرنسي يتسم بالازدواجية القضائية (قضاء عادي وقضاء إداري)، مما استدعى بالضرورة إنشاء وتأسيس محكمة التنازع Tribunal de Conflit للفصل فيما يثور بينهما من تنازع في الاختصاص.

66- كما عرف القضاء الإداري بعد ذلك عدة تطورات، كان أهمها :

1- مرسوم 1953 : الذي حدد حصريا اختصاص مجلس الدولة. بعد أن كانت له الولاية العامة في النظر في المنازعات الإدارية، حيث أصبحت المحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم سابقا)، هي قاضي القانون العام Juge de droit commun (الولاية العامة) في المنازعات الإدارية.

2- مراسيم 1963 : التي وسعت من صلاحيات مجلس الدولة ودعمت استقلاله،

3- القانون الصادر في 31 ديسمبر 1987: الذي أحدث المحاكم الإدارية الاستئنافية Les cours administratives d'appel.

يتميز النظام القضائي الإداري الفرنسي الحالي بتعقيد وتعدد أقضيته ومحاكمه ومجالسه نظرا لوجود هيئات داخل فرنسا وفي أقاليم ما وراء البحر-Térritoires d'outre

mer : T.O.M)، وبإحداث أقضية متخصصة إلى جانب الأقضية الإدارية العامة، مثل: مجلس المنازعات الإدارية الإقليمية، ومجلس المحاسبة، وغيرها.

- وعلى كل، فإن أبرز هيئات القضاء الإداري تبقى -اليوم- متمثلة في: مجلس الدولة في القمة، والمحاكم الإدارية في القاعدة، وما بينها المحاكم الإدارية الاستئنافية [1]، كجهات قضائية مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية المتزايدة باستمرار [2].

المبحث الثاني
النظام القانوني لمجلس الدولة
Conseil d'état

67- تقتضي دراسة النظام القانوني لمجلس الدولة التعرض إلى القواعد والأحكام المتعلقة بالجوانب الرئيسية التالية: الجانب البشري (أعضاء مجلس الدولة)، الجانب التنظيمي (التسيير)، الجانب الوظيفي (اختصاصات مجلس الدولة)، وذلك من خلال المطالب التالي:

1- كما يشتمل التنظيم القضائي الإداري أيضا على عدة هيئات قضائية إدارية متخصصة juridictions administratives spécialisées لها الولاية والنظر في بعض المنازعات، مع إمكانية الطعن في قراراتها وأحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، مثل: أقضية التعويض عن الحرب juridiction de dommage de guerre، ومجالس المنازعات الإدارية conseil du contentieux administratif خاصة في أقاليم ما وراء البحر، ومجلس المحاسبة cour des comptes.

2- وردت بتقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 1994 الأرقام والبيانات الأساسية التالية:

أولا: مجلس الدولة (C.E):

المجموع العام للقضايا(19500)، الطعون في تلك السنة (9000)، القضايا المفصول فيها في تلك السنة (11.000)، معدل مدة الفصل (2 سنتان)، عدد قضاة قسم المنازعات (100).

- ثانيا: المجالس الإدارية الاستئنافية (C.A..A)=5 مجالس:

المجموع العام للقضايا(9300)، الطعون في تلك السنة (7800)، القضايا المفصول فيها(5800)، معدل مدة الفصل (14 شهرا)، عدد القضاة (130).

- ثالثا: المحاكم الإدارية (T.A) = 34 محكمة إدارية:

المجموع العام للقضايا(170.000)، الطعون في تلك السنة (88.000)، القضايا المفصول فيها(83.000)، معدل مدة الفصل (2 سنتان)، عدد القضاة (550).

- نقلا عن:

-Chapus (René),Droit du contentieux administratif,Opcit,P : 51 et S.

المطلب الأول

أعضاء مجلس الدولة Les membres

الفرع الأول- الأصناف "الفئات": Catégories

- يتوزع أعضاء مجلس الدولة على عدة أصناف وفئات[1]، تتمثل أساسا، في :

68- أ)- الرئاسة – La présidence :

من الناحية القانونية، يعتبر الوزير الأول، رئسا لمجلس الدولة، مع استخلافه بوزير العدل في حالة غيابه، وعادة ما يكون ذلك في الجلسات الاحتفالية والمهمة.

أما من الناحية الفعلية، فإن مهام رئاسة مجلس الدولة تعود إلى نائب رئيس مجلس الدولة في باقي الجلسات العادية.

69- ب)- المستمعون - Les auditeurs:

وعادة ما يكونون من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة (Ecole nationale d'administration) ويكلفون بإعداد ودراسة الملفات.

70- ج) المحضرون - Les maîtres de requête :

- يختار المحضرون من بين أفراد الفئة السابقة، كما يمكن للحكومة أن تلجأ إلى تعينهم من خارج السلك بنسبة معينة.

وتتمثل مهامهم، كما هو الشأن بالنسبة للفئة السابقة، في إعداد الملفات وبيان جوانبها الواقعية والقانونية.

71- د) مفوضو الحكومة- Commissaires du gouvernement:

يتم تعيينهم من بين المحضرين بموجب مرسوم ليتولوا دورا مهما. حيث يكلفون بتقديم مذكرات و"استنتاجات أوخلاصات" Conclusions عن القضية تتضمن وجهة

---

1 - V. -letourneur .m.et autres .op.cit .
- Debbasch .c. op.cit .pp. 186 et s.
- De laubadaire .A. op.cit pp. 369et s.

ظر القانون، وقد لعبوا دورا بارزا في صياغة ووضع مبادئ الاجتهاد القضائي في المادة لإدارية، حيث يعتبرهم البعض مبعوثي الفقه لدى القضاء، نظرا لدورهم التنظيري والتأصيلي في الشأن الإداري .

72- هـ) المستشارون : Les conseillers

وهم موزعون على قسمين :

1- المستشارون في خدمة عادية Conseillers en service ordinaire

وهم المستشارون الدائمون بمجلس الدولة، حيث يشاركون في التشكيلات لقضائية خاصة، ويتداولون ويقررون فيها للفصل في المنازعات والقضايا المطروحة، باعتبارهم قضاة.

2- المستشارون في خدمة غير عادية Conseillers en service extraordinaire

ويتم تعينهم لفترة مؤقتة، من الشخصيات والكفاءات في مختلف ميادين النشاط الوطني إداريون، أساتذة جامعة...)، ولا يشارك هذا القسم من المستشارين في التشكيلات لقضائية، إذ يقتصر دورهم على عضوية التشكيلات الإدارية أي حينما يمارس مجلس لدولة صلاحياته واختصاصاته الاستشارية فقط، كما سنرى (لاحقا، فقرة).

الفرع الثاني - المركز القانوني "النظام": Statut

73- يمكن القول أن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي ليسوا قضاة magistrats، بالمعنى الضيق، وإنما هم موظفون fonctionnaires خاضعون لقانون الوظيف العمومي أصلا، مع وجود قانون أساسي Statut particulier يسري عليهم كما هو الشأن بالنسبة لبعض الموظفين الآخرين (الدبلوماسيين... إلخ).

- ولعل أهم ملامح نظامهم الخاص، تتمثل في خضوعهم لنظام تأديبي أقل ضمانات مقارنة بوضع القضاة عموما، من حيث قابليتهم للنقل inamovibilité، كما أن إجراءات تأديبهم أقل حماية.

المطلب الثاني - التسيير[1]
Le Fonctionnement

الفرع الأول- الأقسام. التشكيلات: sections ,formations

74- يتألف مجلس الدولة من الأقسام التالية:

المالية Finances، الأشغال العمومية Travaux publics، الداخلية intérieur، القسم الاجتماعي Section social، المنازعات Contentieux، التقرير الدراسات Rapport et études.

– يمارس مجلس الدولة، كما سنرى نوعين من الاختصاصات : الاختصاصات القضائية (من خلال قسم المنازعات) في تشكيلات قضائية، والاختصاصات الاستشارية (من خلال الأقسام الباقية الأخرى)، في تشكيلات إدارية.

75- أ) : التشكيلات الإدارية Les formations administratives :

– يمارس مجلس الدولة اختصاصاته في المجال الاستشاري في شكل : قسم Section، أو أقسام مجتمعة Sections réunies، أو لجنة Commission حيث تمثل جميع الأقسام، أو في جمعية عامة Assemblée générale، أو في لجنة دائمة Commission permanente في حالة مشاريع القوانين المستعجلة وغيرها.

76- ب) التشكيلات القضائية Les formations contentieuses :

يتألف قسم المنازعات(القسم القضائي) من ستة (06) أقسام فرعية Sous sections، حيث يتكفل عادة كل منها بالتحقيق في القضية المسندة إليه، ويفصل فيها لوحده أو يتم ذلك بواسطة قسمين أو ثلاثة أقسام فرعية في شكل أقسام فرعية مجتمعة Sous sections réunies.

– أما بالنسبة للقضايا ذات الأهمية المتعلقة بأمور مبدئية فإنها تحال على إحدى التشكيلتين:

---

1 - Debbasch .c. op.cit .pp. 193 et s.

- De laubadaire .A. op.cit pp: 375et s.

– د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص:78.

• قسم المنازعات في تشكيلة حكم -

La section du contentieux en formation de jugement :

برئاسة رئيس قسم المنازعات ومجموعة من أعضاء القسم وعضوين من التشكيلات الإدارية.

• أو جمعية المنازعات - Assemblée du contentieux

برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية جميع رؤساء الأقسام خاصة.

ثانيا - الأمانة العامة : Le Secrétariat général

- يعين من بين المحضرين أمين عام ليتكفل بتوجيه ومتابعة التسيير الإداري الداخلي لمجلس الدولة.

ثالثا - كتابة الضبط :

- كما هو الحال، في محكمة النقض، يتوفر مجلس الدولة على كتابة ضبط لحضور الجلسات وتسجيلها.

المطلب الثالث - الاختصاصات

Les attributions

- يتمتع مجلس الدولة بنوعين من الصلاحيات والاختصاصات : الاختصاصات الاستشارية والاختصاصات القضائية.

الفرع الأول - الاختصاصات الاستشارية

Attributions consultatives

77- لقد كان مجلس الدولة، منذ إنشائه في السنة الثامنة للثورة الفرنسية، يلعب دور المستشار للحكومة والإدارة المركزية، في مختلف مراحل تطوره التاريخي.

وهكذا، فهو يقدم للحكومة آراءه Avis سواء في المجال التشريعي أو المجال الإداري.

78- أ)- المجال التشريعي : Domaine législatif

- يستشار مجلس الدولة من طرف الحكومة بشأن مشاريع القوانين Projets de lois قبل عرضها على السلطة التشريعية، وذلك خلافا لاقتراحات القوانين Les propositions de lois، التي يبادر بها النواب.

79- ب) - المجال الإداري : Domaine administratif

- يستشار مجلس الدولة، وجوبا في الأعمال التنظيمية الصادرة عن الحكومة في شكل أوامر ordonnances أو مراسيم décrets أو حتى بالنسبة للعديد من القرارات التنظيمية الأخرى.

كما يمكن للحكومة أن تطلب رأي مجلس الدولة في أية نقطة أو مسألة قانونية، إضافة للدور الذي يقوم به قسم التقرير والدراسات، Section du rapport et des études، في ترشيد وتوجيه النشاط والعمل الإداري الحكومي.

الفرع الثاني - الاختصاصات القضائية

80- باعتباره محكمة، وخاصة منذ 1872، أصبح مجلس الدولة يتمتع بالعديد من الاختصاصات القضائية سواء: كمحكمة أول وآخر درجة أو استئناف أو نقض، خلافا لاختصاص محكمة النقض الذي يقتصر أساسا على النظر في الطعون بالنقض.

81- أ)- الاختصاص الابتدائي النهائي : Premier et dernier Ressort

ينعقد الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات المهمة الصادرة عن الإدارة المركزية، مثل الدعاوى المتعلقة بإلغاء المراسيم أوالقرارات الوزارية أو تلك الصادرة عن المؤسسات والتنظيمات ذات الطابع الوطني، وفي جميع الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك.

82- ب)- الاستئناف : Appel

على الرغم من تخويل وإسناد الاختصاص بالطعن بالاستئناف، إلى المجالس أو المحاكم الإدارية الاستئنافيةC.A.A، إلا أن اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف يبقى

نائها بالنسبة لبعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية كتلك المتعلقة بالانتخابات محلية أو أحكام مجالس أقاليم ما وراء البحر (T. O. M).

83- ج)- النقض : Cassation

- القاعدة العامة أن جميع الأحكام الإدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

وعليه، فإذا لم يكن الطعن استئنافيا، فهو طعن بالنقض سواء كان موجها – أساسا – ضد أحكام المحاكم الإدارية الاستئنافية، أو حتى بعض أحكام المحاكم الإدارية أو الأقضية الإدارية المتخصصة (مجلس المحاسبة).

- وإلى جانب هذا الاختصاص القضائي الصرف، يتمتع مجلس الدولة الفرنسي، منذ 1945، بسلطة المراقبة والمتابعة الإدارية للهيئات القضائية الأخرى (المحاكم الإدارية)، ومدى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنها، أوحل بعض مظاهر تنازع الاختصاص القضائي بينها)[1].

المبحث الثاني
المحاكم الادارية في فرنسا [2]

84- إلى جانب مجلس الدولة Conseil d'état الموجود في قمة التنظيم القضائي الإداري. يقوم النظام القضائي الإداري الفرنسي، باعتباره النموذج والمثال لنظام الازدواجية القضائية في العالم، على وجود نوعين أساسيين من المحاكم الإدارية، هما :

- المحاكم الإدارية : Tribunaux administratifs، على المستوى القاعدي،

1- V-De Laubadaire (A, de) et autres, op.cit, P : 374.
- Debbasch .c. op.cit . p 200 .

2- V- Le tourneur (M), Bauchet (J), Meric(J), Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, op.cit, pp: 9 et s.
- Debbasch .c. Contentieux administratif , op.cit , pp:201 et S.
- Chapus (René , op.cit, PP:62 et S.
- De Laubadaire (A, de) et autres, traité de droit administratif , op.cit , PP:380 et S.
- Rivero(J), op.cit , PP: 204 et S.

- والمجالس الإدارية الاستئنافية : Cours administratives d'appel، على المستوى الجهوي

المطلب الأول
المحاكم الإدارية
Tribunaux administratifs

الفرع الأول - التطور التاريخي

85- يرجع الأصل التاريخي للمحاكم الإدارية إلى مجالس الأقاليم Conseils de préfectures التي كانت قد أنشئت بالمحافظات (الولايات) الفرنسية مع إنشاء مجلس الدولة في السنة الثامنة للثورة الفرنسية.

وقد كانت تبعية تلك المجالس للإدارة واضحة، إذ كانت تمارس مهامها برئاسة المحافظ (الوالي) Préfet، حيث لم يتدعم استقلال المستشارين بها ولم يحضوا بالضمانات والحماية الكافية إلا بداية من 1926 بتوسيع اختصاصاتها القضائية، إلى جانب اختصاصاتها الاستشارية أصلا.

- يعتبر المرسوم المؤرخ في 30 ديسمبر 1953 من أهم المصادر القانونية التي قامت عليها هيئات القضاء الإداري الفرنسي، حيث أصبحت تلك المجالس " محاكم إدارية " Tribunaux Administratifs، مع إعادة توزيع الاختصاص القضائي وقلبه جذريا : إذ أصبحت لها الولاية والاختصاص العام في المنازعات الإدارية (juge de droit commun)، بينما تحول مجلس الدولة، إلى قاضي اختصاص juge d'attribution، مختص بالفصل في بعض المنازعات المحددة بموجب القوانين.

كما تدعم نظامها القانوني بالمرسوم الصادر في 7/ 09/ 1989 والمتعلق بالمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية.

الفرع الثاني - الأعضاء - Les membres

86- القاعدة أن يلتحق بهذه المحاكم خريجو المدرسة الوطنية للإدارة(E.N.A)، مع إمكانية التوظيف الخارجي بناء على مسابقة.

ويقوم سلك أعضاء أو قضاة هذه المحاكم على وجود 3 درجات : الرئيس، المستشار الأول، والمستشار.

– ولعل أهم ما يميز المركز والنظام القانوني لأعضاء المحاكم الإدارية (المحاكم الإدارية والاستئنافية أيضا) عن أعضاء مجلس الدولة، هو : توفير ضمانات وحماية أوسع، تشابه إلى حد بعيد مع تلك المبسوطة على قضاة هيئات ومحاكم القضاء العادي، مثل : عدم القابلية للنقل inamovibilité وتأسيس مجلس أعلى للمحاكم الإدارية ليتولى السهر على تسيير المسار المهني La carrière لأعضاء المحاكم الإدارية.

كما تجدر الإشارة إلى أن هيئة أعضاء وقضاة المحاكم الإدارية لم تعد كما كانت من قبل تابعة لوزارة الداخلية، وإنما أصبحت، منذ 1987 تابعة وملحقة بالأمانة العامة لمجلس الدولة، حيث يتولى نائب الرئيس الإشراف على الهيئة، مما يدعم طابعها القضائي.

الفرع الثالث - التسيير

87- يقوم تسيير المحكمة على نظام الغرف Les chambres والتي يختلف عددها حسب أهمية المحكمة (المحكمة الإدارية لباريس : 13 غرفة).

وبالإضافة إلى رئيس المحكمة، يوجد بالمحاكم الإدارية مجموعة من المستشارين يعين من بينهم مفوضي الحكومة Commissaires du gouvernement في التشكيلات القضائية.

كما يخول القانون لرئيس المحكمة أو للمستشار المفوض أن يفصل – كقاض وحيد – في بعض القضايا.

الفرع الرابع - الاختصاصات

– تتمتع المحاكم الإدارية باختصاصات قضائية، واختصاصات استشارية أقل أهمية من تلك التي يمارسها مجلس الدولة.

88- أولا – الاختصاصات القضائية : Attributions Contentieuses

– مع مراعاة اختصاصها الإقليمي، والذي عادة ما يتجاوز حدود أكثر من محافظة Interdépartemental، تختص المحاكم الإدارية بالنظر في جميع المنازعات الإدارية، ما لم ينص عليخلاف ذلك.

ومن ثم، فإن المحاكم الإدارية، خاصة منذ 1953، أصبحت لها الولاية العامة في المنازعات الإدارية، باستثناء بعض الطعون التي ترفع مباشرة أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة، في حالات محددة.

89- ثانيا - الاختصاصات الاستشارية : Attributions Consultatives

– تخول النصوص المحاكم الإدارية ممارسة اختصاصات استشارية في شكل تقديم آراء Avis بطلب من المحافظين خاصة Préfets، أو رئاسة بعض اللجان والهيئات الإدارية[1].

وإذا كان البعض من تلك النصوص، تلزم المحافظ باستطلاع رأيها قبل اتخاذ قراراته في مجالات محددة، فإن الظاهرة العامة تبقى الاستشارة الاختيارية Consultation Facultative.

وعلى كل، فإن النقاش السياسي والقانوني قائم حاليا في فرنسا حول مدى فائدة وقيمة توسيع الاختصاصات الاستشارية، ومحاولة محاكاة دور مجلس الدولة بهذا الشأن بجعل المحاكم الإدارية "مجالس دولة مصغرة ".

المطلب الثاني
المحاكم الإدارية الاستئنافية
Cours administratives d'appel

90- تم إحداث محاكم أو مجالس إدارية استئنافية في بعض المدن والمناطق الفرنسية بموجب القانون الصادر في 31 ديسمبر 1987، كمحاولة لإعادة تنظيم وهيكلة القضاء

1 - V- Le Tourneur (M). et autres, op.cit, P: 280 .

الإداري بما يتماشى والمستجدات والمتطلبات العامة، وعلى رأسها تخفيف العبء على مجلس الدولة.

91- وقد حاول القانون السابق توحيد النظام القانوني لكل من هذه المحاكم والمحاكم الإدارية السابقة.

أولا– من حيث الأعضاء: القاعدة أن يعين أعضاء هذه المحاكم من أعضاء المحاكم الإدارية ومستشاريها الحائزين على أقدمية لا تقل عن ستة سنوات.

ثانيا– من حيث الصلاحيات: القاعدة العامة أن هذه المحاكم، كما يدل اسمها، إنما تختص أصلا بالنظر في الطعون بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية الصادرة خاصة بشأن دعاوى الإلغاء.

ومع ذلك فهذا الاختصاص القضائي ليس مطلقا إذ تبقى بعض أحكام المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف فقط أمام مجلس الدولة.

– إلى جانب هذا الاختصاص القضائي، يخول القانون هذه المحاكم أيضا اختصاصات في المجال الاستشاري، بتقديم آراء إلى محافظي المناطق Régions، بالنسبة لبعض القرارات التنظيمية الصادرة عنهم.

الجزء الأول

تنظيم الهيئات القضائية الإدارية

92- يستعرض هذا الجزء الأول تنظيم وهيكلة القضاء الإداري بالجزائر، وذلك من خلال :

- تتبع مسار التطور الذي عرفته الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية (القسم التمهيدي)،

- ثم التطرق إلى تنظيم الهيئات القضائية الإدارية الحالية المترتبة على التعديل الدستوري لسنة 1996 والمتمثلة في :

- المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) (القسم الأول).

- ومجلس الدولة (القسم الثاني).

القسم التمهيدي

تطور تنظيم قضاء المنازعات الإدارية بالجزائر

93- لقد مر تنظيم قضاء المنازعات الإدارية بالجزائر بعدة مراحل ـزات متأرجحة بين نظام القضاء المزدوج ونظام القضاء الموحد، تبعا ـتغيرات والتطورات السياسية والدستورية التي عرفتها البلاد سواء في حقبة الاستعمارية (الباب الأول) أو في عهد الاستقلال (الباب الثاني).

الباب الأول

المرحلة الاستعمارية [1]

94- لقد تطور وتغير تشكيل واختصاص التنظيمات والهيئات المختصة بالنزاعات الإدارية خلال الفترة الاستعمارية (1830-1962)، حسب تطورات الأوضاع في فرنسا والجزائر، مع انحيازها وانقيادها لخدمة الاستعمار على حساب العدل وحقوق وحريات الجزائريين.

1 - راجع حول ذلك، خاصة:

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، د.م.ج، الجزائر، ص: 11 وما بعدها.

- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج1، القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1995، ص 160 وما بعدها.

- د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988.

- Bontems(C), Manuel des institutions algériennes, T1,cujas, Paris, 1976.

- Bontems (c), Les origines de la justice administrative en Algérie, (Revue Algérienne), 1975.

- Collot (c), Les institutions de L' Algérie durant la période coloniale, (1830-1962), O.P.U,(Alger), C.N.R.S. (Paris), 1987.

الفصل الأول
مجلـس الإدارة
(Conseil d'administration)

95- أنشئ سنة 1832 مجلس الإدارة مشكلا من ممثلين عن جهات مختلفة، كما خول
ـ ـ لاحيات متنوعة.

أ - التشكيل: يتكون مجلس الإدارة من مختلف كبار الموظفين والمسؤولين عن
حب ت الإدارية (المدنية والعسكرية) والجهات القضائية، إذ أنه يتألف، طبقا للنصوص
ـ ـ درة خاصة 1834، تحت رئاسة الحاكم العام Le gouverneur général بالجزائر، بعد
حـلالها، من:

رئيس مجلس الإدارة، الناظر الإداري، النائب العام، مدير المالية والضرائب، ثلاث
ـ ـ ط عسكريين.

ب- الاختصاص: يتميز اختصاص مجلس الإدارة بطابعه المتنوع والمختلط حيث
ـ يتمتع، تبعا لطبيعة تكوينه، بصلاحيات إدارية وأخرى قضائية.

فبالنسبة للاختصاص القضائي: كان مجلس الإدارة يعتبر جهة استئناف من حيث
ـ ـر في الطعون الموجهة ضد أحكام المحاكم العادية إلى غاية 1834.

كما كان يعتبر قاضي أول وآخر درجة حيث يفصل ابتدائيا ونهائيا في المنازعات
. ارية، ذلك أن مجلس الدولة (CONSEIL D'ETAT) الفرنسي في باريس، كان دائما
. ض النظر في الطعون الموجهة ضد قراراته (استئنافا أو نقضا)، كما يتجلى بصورة
. ـحة في قضية CAPPE سنة 1834.

الفصل الثاني
مجلس المنازعات
Conseil du contentieux

96- في سنة 1845، تم إنشاء مجلس المنازعات بالجزائر، نظيرا لمجالس العمالات أو الولايات أو المحافظات Conseils de préfecture، الموجودة آنذاك بفرنسا (الميتروبول).

أ- التشكيل: يتكون مجلس المنازعات من رئيس وأربعة مستشارين وكاتب عام وكاتب ضبط.

ب- الاختصاص: كان المجلس يمارس الاختصاصات الموكلة بصورة عامة لمجالس العمالات (الولايات) في فرنسا آنذاك.

ومن ثم، فقد كان المجلس يلعب دور المستشار للإدارة، إلى جانب اختصاصه القضائي المتمثل في النظر في بعض المنازعات المتعلقة بالضرائب، والأشغال العامة، مع إمكانية الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة في باريس.

الفصل الثالث
مجالس المديريات
Conseils de direction

98- في سنة 1847، تم إحداث ثلاثة مجالس مديريات في كل من: الجزائر، وهران، وقسنطينة.

-التشكيل: يتكون مجلس المديرية من رئيس، و مستشار، وكاتب.

ب)- الاختصاص: يتمثل اختصاصه القضائي في الفصل في بعض المنازعات الإدارية: الضرائب ومنازعات الغابات .....إلخ.

الفصل الرابع

مجالس العمالات "المحافظات"

conseils de préfecture

99- تم، في سنة 1848، إنشاء ثلاث (3) مجالس عمالات في كل من عمالة (الجزائر، وهران، قسنطينة)، مع مراعاة الأوضاع السائدة بالجزائر ومقتضيات وسياسات السلطة الفرنسية الاستعمارية(1).

أ- التشكيل: يتكون مجلس العمالة من نفس أعضاء مجلس المديرية السابق، فرغم التغيرات التي طرأت على تركيبته البشرية في فترة وجوده إلا أن الطابع الغالب هو هيمنة إدارة "المحافظة" عليه.

ب- الاختصاص: يتمتع مجلس العمالة بصلاحيات متنوعة إذ يعتبر:

1) هيئة استشارية: حيث يجب على المحافظ " الوالي"Le Préfet أن يستشيره ويطلب رأيه في العديد من المواضيع حسب المرسوم الصادر في 28 أكتوبر 1858 إذ كان مجلس عمالة قسنطينة -مثلا- يعطي حوالي 440 رأيا سنويا خلال الفترة من 1870 إلى 1926.

2) هيئة إدارية: نظرا لكفاءتهم واختصاصهم، فإن المحافظ " الوالي" كان يكلف أعضاء المجلس بمهام، ويفوض لهم صلاحياته نظرا لشساعة العمالة واتساعها.

3) هيئة قضائية: تمتعت مجالس العمالات ببعض الصلاحيات القضائية. حيث كانت - مثلا- تنظر في الطعون المتعلقة بالمنازعات الانتخابية المحلية، ومنازعات الطرق، ومنازعات الضرائب المباشرة. ومنازعات الأشغال العامة.

حيث أنها من هذه الناحية كانت تمثل "قاضي اختصاص Juge d'attribution"، إذ أن الولاية العامة بالمنازعات الإدارية - في هذه الفترة - كانت لمجلس الدولة " بباريس".

1- v- Momy (R), étude comparée des conseils de préfectures en France et en Algérie, thèse, Alger, 1931.

الفصل الخامس

المحاكـــم الإداريــــة

tribunaux administratifs

100- تبعا لإصلاح النظام القضائي في فرنسا ومستعمراتها بموجب النصوص الصادرة في 30 سبتمبر1953، كان قد تم تحويل مجالس العمالات السابقة القائمة في كل من: الجزائر ووهران وقسنطينة إلى محاكم إدارية (المادة 16 منه).

أ -التشكيل: تتألف المحاكم الإدارية من: رئيس وثلاثة مستشارين، يمارس أحدهم مهمة مفوض الحكومة Commissaire du gouvernement.

ب-الاختصاص: إضافة لبعض الاختصاصات الاستشارية أصبحت المحاكم، في مجال الاختصاص القضائي، لها الولاية العامة Juge de droit commun في النظر في جميع المنازعات الإدارية داخل اختصاصها المحلي، ماعدا ما كان القانون يمنحه صراحة لمجلس الدولة والذي كان يعتبر جهة استئناف.

الباب الثاني

مرحلة الاستقلال

101- لقد عرف التنظيم القضائي بالمنازعات الإدارية عـدة تطـورات منذ استقلال الجزائر سنة 1962 إلى حين صدور التعديل الدستوري (دستور 1996)، الذي أحدث نظاما قضائيا مزدوجا بموجب المادة 152 منه.

الفصل الأول

المحاكم الإدارية - (الفترة الأولى 1962- 1965)

102- بعد استقلالها واسترجاع سيادتها، قامت الجزائر بإعادة تنظيم قضائها المختص بالمنازعات الإدارية:

أ-على مستوى القاعدة: لقد تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث (مع إضافة محكمة إدارية بالأغواط) التي كانت قائمة في العهد الاستعماري منذ 1953، وذلك بموجب القانون المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 رغم ما اعترضها من صعوبات في القيام بمهامها نظرا لنقص الإطارات والإمكانيات.

أما من حيث اختصاصها فقد تم إحداث "انقلاب" في الموقف : حيث أصبح المجلس الأعلى(المحكمة العليا) له الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية [1].

- وعلى مستوى القمة: تم توحيد النظام القضائي بإنشاء هيئة قضائية واحدة (بدلا من مجلس الدولة ومحكمة النقض القائمة في النظام الفرنسي) هي المجلس الأعلى cour suprême، بموجب القانون المؤرخ في 18 جوان 1963 حيث أحدثت به غرفة إدارية، إلى جانب الغرف الأخرى .

وبذلك يكون النظام القضائي الإداري قد فقد استقلاله في إحدى مراحل عملية التقاضي وبالتالي الاتجاه نحو وحدة القضاء والقانون[2].

---

1 - أنظر أحمد محيو، المرجع السابق، .29.

2 - أنظر د : عمار عوابدي، المرجع السابق، ص :169.

الفصل الثاني
الغــرف الإداريـــة
الفترة الثانية: (1965- 1998)

103- لقد تم إلغاء المحاكم الإدارية بموجب الأمر رقم 65-272 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي ونقلت اختصاصاتها إلى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية Les chambres administratives القائمة إلى جانب الغرف الأخرى، وهو ما تأكد وتدعم لاحقا خاصة بموجب الأمر رقم 66/ 154 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية.

و منذ ئذ تم الأخذ بنظام الغرفة الإدارية سواء على مستوى المجالس القضائية " 31 غرفة إدارية" أو على مستوى المجلس الأعلى " المحكمة العليا" بصورة تميل إلى الأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون لكن بشكل مرن وواقعي لا يؤدي إلى توحيد المنازعات[1].

فمن الناحية التنظيمية: لا تستقل الأجهزة الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية عن الهيئات القضائية العادية إذ هناك مجلس قضائي بالقاعدة ومجلس أعلى بالقمة.

ومن الناحية الموضوعية: بقيت الغرفة الإدارية تطبق قواعد ومبادئ القانون الإداري المتناثرة في العديد من النصوص والموروثة أصلا عن النظام الكولونياني منبت القانون الإداري بمعناه الضيق، رغم الاتجاه الاشتراكي السائد في هذه الفترة.

ومن الناحية الإجرائية: رغم وحدته، فقد تضمن قانون الإجراءات المدنية العديد من الأحكام الخاصة بالمنازعات التي تختص بالفصل فيها الغرف الإدارية مثل المواد : 7، ومن 168 إلى 171، ومن 274 على 289، وغيرها.

- وعلى الرغم من الاحتفاظ بنظام الغرفة الإدارية، فإن تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-23 كان قد أعاد توزيع الاختصاص القضائي،

---

1 - أنظر أحمد محيو، المرجع السابق، ص:32.

خاصة بالنسبة لطعون الإلغاء حيث لم تعد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تحتكر قضاء الإلغاء، إذ أصبحت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية تختص بالنظر في تلك الطعون إذا كانت متعلقة بقرارات :

البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

- كما أسند الاختصاص إلى الغرفة الإدارية الجهوية بالمجالس القضائية التالية:(الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار) بالنظر في الطعون في قرارات الولايات.

- وقد استمر الحال على هذا النحو إلى صدور دستور 1996، حيث نصت المادة 152 منه في فقرتها الثانية على أن :

" يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

الفصل الثالث
مجلس الدولة والمحاكم الإدارية
(الفترة الثالثة: ما بعد 1998)

104- إن النص في المادة 152 من الدستور على إنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية إلى جانب المحكمة العليا كهيئة قضائية عادية استدعى - بالضرورة -السعي إلى إنشاء محاكم إدارية على مستوى القاعدة تجسيدا لنظام القضاء المزدوج.

وبالفعل فقد صدرت تبعا لذلك، ومن أجل تجسيد وتطبيق نظام القضاء المزدوج، النصوص الأساسية التالية :

1) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله،

2) والقانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث تنص المادة الأولى (فقرة أولى) منه على أن :

"تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

وتنص المـادة الثانيـة مـن المرسـوم التنفيـذي 98-356 المـؤرخ في 14 نـوفمبر 1998 المحددة لكيفيات تطبيق القانون 98-02 على أن :

" تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمـة إداريـة كجهـات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية "، مع إضافة غرف إدارية أخرى بمجالس قضائية مستحدثة لاحقا .

3) والقانون العضوي 190-03 المـؤرخ في 3 جـوان 1998 والمتعلـق باختـصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها .

القسم الأول

المحاكم الإدارية

Les tribunaux administratifs

105- تقتضي دراسة تنظيم المحاكم الإدارية التطرق إلى النظام القانوني الساري عليها، من حيث :

- بيان المبادئ والأسس العامة التي تستند إليها(الباب الأول)،
- ثم التعرض إلى أعضائها وتشكيلتها البشرية (الباب الثاني)،
- ومعرفة كيفية وآلية تسييرها (الباب الثلث)،
- وأخيرا إلى اختصاصاتها (الباب الرابع).

الباب الأول
المبـادئ العامـة

106- قبل دراسـة محتـوى النظـام القـانوني للمحـاكم الإداريـة وفقـا للقانون 98–02 المؤرخ في 30/ 05/ 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، يجدر بنا أن نمهد لذلك بالتطرق إلى :

- نظـام الغرفـة الإداريـة كـما هـو وارد بقـانون الإجـراءات المدنية(الفصل الأول)،

- وإلى الأسس العامة التي تقوم عليهـا المحـاكم الإداريـة(الفـصل الثاني) .

الفصل الأول

الغرفـة الإداريـة - La chambre administrative

107- إن التعرض لنظام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية أمر ضروري بهذا الصدد، لعلاقته بنظام المحاكم الإدارية،ذلك أن المادة8 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، تنص على ما يلي :

" بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا، تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وكذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ".

كيف تطور نظام الغرفة الإدارية. وما هي الأشكال التي اتخذتها تلك الغرفة ؟

المبحث الأول
التطـور

108- بعد إلغاء المحاكم الإدارية الموروثة عن الاستعمار بموجب الأمر 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، تم نقل اختصاصاتها إلى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية التي أقيمت بها إلى جانب الغرف الأخرى، وهو ما أكده لاحقا الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية.

109- لقد مر تطور نظام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية بالمراحل التالية :

1- المرحلة الأولى- (1965-1986): بعد إلغاء المحاكم الإدارية الموروثة عن النظام الاستعماري كما رأينا (سابقا. فقرة 103)، تم إحداث ثلاث (3) غرف إدارية- خلفا لها - بالمجالس القضائية بكل من: الجزائر، ووهران، وقسنطينة.

2- المرحلة الثانية- (1986-1990) : أمام ازدياد المنازعات الإدارية، تم رفع عدد الغرف الإدارية إلى 20 غرفة بموجب المرسوم رقم86-107 المؤرخ في 29 / 04/ 1986، الذي أضاف 17 غرفة إدارية.

3- المرحلة الثالثة- (1990-1998) : حيث تم إحداث غرفة إدارية بكل مجلس من المجالس القضائية الواحد والثلاثين الموجودة - حينئذ- عبر التراب الوطني، مع إضافة غرف إدارية أخرى بالمجالس القضائية المستحدثة لاحقا.

- مع الإشارة هنا، أن تأسيس مجلس الدولة ومباشرة مهامه فعليا بعد 1998 أدى إلى زوال الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بينما بقيت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية قائمة وتمارس اختصاصات المحاكم الإدارية بموجب القانون 98-02، إلى أن تنصب تلك المحاكم فعليا.

المبحث الثاني
الأشكال

- لقد أخذت الغرفة الإدارية -في الواقع- ثلاثة أشكال، هي :

110- أولا- الغرفة الإدارية التي كانت قائمة بالمحكمة العليا:

وهي الغرفة التي كانت قائمة (بالمجلس الأعلى) أي المحكمة العليا، خلال فترة وحدة القضاء من 1965 إلى 1998 تاريخ تأسيس مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01 السابق.

لقد كانت هذه الغرفة تحتكر كامل قضاء الإلغاء إلى حين صدور القانون رقم 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية الذي قام بتوزيع الطعون بالإلغاء بين الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والغرف الجهوية والغرف الإدارية بالمجالس القضائية، بموجب تعديله للمادة 7 من ق.إ.م .

110 مكرر- ثانيا : الغرف الإدارية الجهوية:

وهي الغرف الإدارية القائمة بالمجالس القضائية التالية : الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، حينما تختص بالنظر في الطعون بالإلغاء أو بتفسير أو فحص مدى

شرعية القرارات الصادرة عن الولايات، وفقا للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، حسب اختصاصها المحلي[1].

وعل كل. فإن هذا النوع من الغرف كان قد استند في وجوده، إلى اعتبار مفاده استبعاد تأثير الإدارة (الولاة) على القضاة. وهو الأمر الذي " ليس له أي مبرر قانوني أو منطقي وما هو إلا تعقيد للإجراءات أمام القاضي الإداري "[2]، إلا أنها يمكن أن تكون نواة للمحاكم الإدارية الاستئنافية، على غرار الوضع في فرنسا (سابق، فقرة 90 وما بعدها)، في حالة دعم وترسيخ القضاء الإداري في الجزائر .

111- ثالثا :الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي:

يتوفر كل مجلس قضائي على غرفة إدارية إلى جانب الغرف الأخرى، بموجب القانون رقم 84-13 المؤرخ 23/ 06/ 1984 المتضمن التقسيم القضائي.

وهكذا، وطبقا لقانون الإجراءات المدنية الساري المفعول إلى حد الآن، فإن الغرف الإدارية[3] بالمجالس القضائية (أو ما يسمى بالغرف المحلية) – كما هو الحال بالنسبة للمحاكم الإدارية في فرنسا- هي صاحبة الولاية العامة أو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، طبقا للمادة 7 منه، إلا الاستثناءات الواردة على ذلك بموجب المادة 7 مكرر من ق.إ.م، أوبموجب قوانين أخرى، كما سنرى في موضعه (لاحقا، فقرة 318).

1 – طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-407 المؤرخ في 22-12-1990 .

2 – رشيد خلوفي، القضاء الإداري : تنظيم واختصاص، د. م.ج. الجزائر، 2002، ص : 296.

3 – وزارة العدل، أعمال ملتقى قضاة الغرف الإدارية، 22-24/ 12/ 1990. الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992.

الفصل الثاني
الأسـاس التشريعـي

-تقوم المحاكم الإدارية على الأسس التالية:

112- أولا- الأساس الدستوري :

لا ينص الدستور – صراحة – على المحاكم الإدارية، إلا من خلال الإشارة في مادته 152 إلى الهيئات القضائية الإدارية التي يقوّم مجلس الدولة أعمالها، وهي، بالدرجة الأولى، المحاكم الإدارية.

113- ثانيا- الأساس القانوني :

ينظم المحاكم الإدارية – أساسا[1] – القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية المؤرخ في 30 ماي 1998، وهو القانون الذي يثير الملاحظات الأساسية التالية :

أ) من حيث طبيعة القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية :

لقد صدر القانون 98-02 إعمالا للفقرة 6 من المادة 122 من الدستور التي تخول للبرلمان أن يشرع في:

" القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية".

وإن كان البعض[2]، يرى ضرورة تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي[3] إعمالا للفقرة 5 من المادة 123 التي تخول البرلمان التشريع بقانون عضوي بالنسبة " للقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي ".

وعلى كل، فإن التداخل بين هذين النصين يجب إزالته رفعا للغموض، كما هو الحال بالنسبة لكل من المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع المنظمة بموجب قوانين عضوية، إعمالا للمادة 153 من الدستور.

---

1 – إلى جانب القانون 98-02، تخضع المحاكم الإدارية أيضا إلى قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 المعـ[illegible] والمتمم، والقانون الأساسي للقضاء رقم 89-21.

2 – أنظر رشيد خلوفي، القضاء الإداري : تنظيم واختصاص، د. م.ج، الجزائر، 2002، ص: 159 [illegible]

3 – يتميز القانون العضوي عن القانون (العادي) بأحكام وقواعد تضمنتها المادة 123 من الدستور

ب) من حيث محتوى القانون 98-02 :

- بالنظر إلى أهمية الموضوع (المحاكم الإدارية)، فإن نص هذا القانون جاء مقتضبا ومخلا بغرضه، حيث لا يتضمن - في مجمله - سوى 10 مواد، يتميز جلها بالإحالة على :

1- قانون الإجراءات المدنية (المواد :2، 3، 8، 9).

2- التنظيم (المواد : 1 ، 4 ،، 6،، 9).

إن اللجوء إلى مثل هذه الإحالة، يعتبر مسعى غير ملائم لإقامة قضاء إداري متكامل ومتميز عن القضاء العادي في ظل نظام الازدواجية، حيث يقتضي الأمر بيان مختلف الجوانب الأساسية المتعلقة بالمحاكم الإدارية لما لذلك من تأثير على حقوق وحريات الأفراد .

114- ثالثا :- الأساس التنظيمي :

- تطبيقا للقانون 98-02، صدر المرسوم التنفيذى رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1998، يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث نص ت المادة منه على أن :" تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية "، على أن تنصب تدريجيا عند توفر جميع الشروط الضرورية لسيرها، وهو ما يدخل في السلطة التقديرية للإدارة (وزارة العدل) .

الباب الثاني

أعضاء المحكمة الإدارية

- تتكـون المحـاكم الإداريـة مـن رئـيس المحكمـة ومحـافظ الدولـة ومساعديه والمستشارين، وهم جميعا يخضعون للقـانون الأسـاسي للقـضاء رقم 89-21 السابق، والساري على جميع الجهات القضائية القائمة بالقـضاء العادي والقضاء الإداري.

الفصل الأول
رئيس المحكمة الإدارية

115- لا يتمتع رئيس المحكمة الإدارية بمركز قانوني مغاير لمركز رئيس المحكمة العادية، سواء من حيث التعيين أو الاختصاص :

أولا - التعيين : لَم ينص القانون رقم 98-02، ولا المرسوم التنفيذي رقم98-356، المشار إليهما أعلاه، على شروط وإجراءات خاصة لتعيين رئيس المحكمة الإدارية.

وباعتباره قاضيا، فهو يعين بمرسوم رئاسي، تطبيقا للمادة 85 من الدستور.

ثانيا : الاختصاص : لم يتطرق النصان السابقان إلى اختصاصات رئيس المحكمة الإدارية إلا فيما يتعلق بكتاب الضبط من حيث توزيعهم على الغرف أو الأقسام ومراقبتهم، وذلك بالاشتراك مع محافظ الدولة بالمحكمة الإدارية[1]، وهو الأمر الذي يستدعي تحديد المسؤوليات بهذا الشأن، درءا للتنازع.

وعليه، فإن تطبيق القواعد العامة بهذا الصدد تسمح بتخويل رئيس المحكمة الإدارية، إضافة إلى مساهمته في العمل القضائي برئاسته للتشكيلات القضائية (الغرف)، القيام بأعمال إدارية تتعلق بالتسيير والإشراف الإداري على المحكمة الإدارية، كما هو الحال في المحاكم العادية، حيث يقوم بالتنسيق بين القضاة والسهر على مداومتهم وانضباطهم، كما يصدر العديد من الأعمال الإدارية والولائية في شكل أوامر أو رخص إدارية.

---

[1] تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 على ما يلي :
"لكل محكمة إدارية مصلحة لكتابة الضبط يتكفل بها كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط تحت سلطة ورقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية ".

الفصل الثاني
محافـظ الدولـة [1] ومساعدوه

116- تنص المادة 5 من القانون 98-02 السابق ،، على أن : " يتولى محـافظ الدولـة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين ".

أولا- التعيين : لم يحدد القـانون لا شروط خاصـة ولا كيفيـات تعيـين محـافظ الدولة، ذلك أنه قاض يعين بمرسوم رئاسي، شـأنه شـأن جميـع قـضاة الهيئـات القـضائية العادية أو الإدارية.

ثانيا- الاختصاص : لقد حدد القانون اختصاص محافظ الدولة-بصورة عامـة - حينما ولاه دور النيابة العامة، كما هو الحال بالنسبة لمحافظ الدولـة بمجلـس الدولـة[2]، رغم ما يكتنف ذلك من قصور.

إن قصر مهمة محافظة الدولة على مهام النيابة العامـة. دليـل واضـح عـلى مـدى تـأثر المشرع بالنظام السابق للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في ظل نظام مغاير لنظـام الازدواجيـة القضائية الذي تسعى الجزائر إلى إقامته، وهو ما يقتضي - بالضرورة- تكييف اختـصاصاته مع طبيعة القضاء الإداري، وذلك بتخويل محافظي الدولة دورا أكثر فعالية ومساهمة في حـل المنازعات الإدارية. على غرار ما هو سائد في أنظمة القضاء المزدوج بالنسبة لهذه الهيئة[3]. التي تتمتع بصلاحيات معتبرة في فض النزاع والفصل فيـه (التحقيـق، الوسـاطة بـين الأطـراف والتقريب بين وجهات النظر،.... إلخ).

1- يراجــع. خاصة :

بوصوف موسى (محافظ الدولة المساعد). نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإداريـة، مجلـة مجلـس الدولة،، سنة 2003، العدد 4، ص :37 وما بعدها .

2 - أنظر -د : محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص : 56وما بعدها .

3 - أنظر :

- حسن السيد بسيوني : دور القضاء، المرجع السابق، ص : 3 .

- Debbasch .c. Contentieux administratif , op.cit , pp:189 et S.

- Chapus (René) , op.cit , PP:131et S .

الفصل الثالث
المستشارون

117- تضم المحكمة الإدارية مجموعة من المستشارين لهم صفة القضاة يقومون بالتشكيلات القضائية للفصل في القضايا المطروحة أمامهم.

ولم تحدد النصوص أحكاما خاصة لتعيينهم ولا اختصاصات متميزة عما هو سائد بالنسبة لقضاة ومستشاري القضاء العادي.

وخلافا للوضع بمجلس الدولة، كما سنرى (لاحقا، فقرة 138)، فإن المحاكم الإدارية لا يوجد بها مستشارون في مهمة غير عادية، نظرا لاقتصار اختصاصها على المجال القضائي دون الاستشاري، عكس ما هو سائد في فرنسا حيث تخول النصوص المحاكم الإدارية ممارسة اختصاصات استشارية في شكل تقديم آراء **Avis** بطلب من بعض الجهات الإدارية. كما رأينا (سابقا. فقرة 89).

الباب الثالث

التسـيير

118- خلافا لمجلس الدولـة الـذي يتمتـع بالاسـتقلالية الماليـة والاسـتقلالية في التسيير، كما جـاء في الفقـرة الأولى مـن المـادة 13 مـن القـانون العـضوي 98-01 المتعلـق بمجلس الدولة، فإن المادة 7 من القانون 98-02 تنص على أن :

" تتولى وزارة العدل التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية "، كـما هـو الحـال بالنسبة لهيئات ومحاكم القضاء العادي.

ومثل هذا الوضع، يجب أن يتطـور – مـستقبلا – نحـو إقامـة علاقـة إداريـة بـين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كجهات للقضاء الإداري متكاملة ومترابطـة العلاقـات ، كما هو سائد في العديد من الدول التي تأخـذ بنظـام الازدواجيـة القـضائية، كفرنـسا[1]، ومصر[2].

119- إلى جانب رئاسة المحكمة التـي تتـولى الإشراف والتـسيير الإداري لهياكـل المحكمة الإدارية، تتوفر المحكمة على كتابة ضبط وفقا للمادة 6 من القانون 98-02.

وكما هو الحال في القضاء العادي، يشرف كاتـب ضـبط رئيـسي ويـساعده كتـاب ضبط، على كتابة الضبط.

---

1 - V-de Laubadaire (A)، op. cit، p: 384 .

2 – د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص : 66.

أما عن اختصاصاتهم، فقد نصت المادة 9 من المرسوم 98-356 السابق على أن :

"يسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير مصلحة كتابة الضبط ويمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية ويحضرون الجلسات"، على النحو السائد في محاكم القضاء العادي[1].

وإذا كان المرسوم السابق ينص على أن الإشراف عليهم وتوزيعهم يكون بالاشتراك بين رئيس المحكمة ومحافظ الدولة بها، فإنه يخضعهم للقانون الأساسي نفسه الساري على موظفي كتابات الضبط بالجهات القضائية العادية، كما تشير المادة 7 منه.

1 - تضم كتابة الضبط بالمحكمة مجموع المصالح التي يعمل بها موظفي المحكمة لتلقى العرائض ومسك السجلات وتحضير الجلسات وتسجيل الطعون ... إلخ.

الباب الرابع

الاختصـاص

تمهيـــد :

120- خلافا لمجلس الدولة الذي يتمتع باختصاص قضائي إلى جانب اختصاص استشاري، كما سنرى (لاحقا، فقرة 165 وما بعدها)، فإن المحاكم الإدارية إنما يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، ذلك أنها: "... جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية". كما ورد بالمادة 1 من القانون 98-02، والمادة 2 من المرسوم رقم 98-356، السالفي الذكر.

إن اقتصار اختصاص المحاكم الإدارية على المجال القضائي في المرحلة الحالية، يمكن أن يتطور في المرحلة اللاحقة ليمتد إلى المجال الاستشاري خاصة بالنسبة للقرارات التنظيمية واللوائح الصادرة عن الولاة، كما هو مخول للمحاكم الإدارية، في فرنسا مثلا[1].

وهكذا، فإن المحاكم الإدارية تتمتع بالاختصاص العام والولاية العامة في المادة الإدارية، إلا ما أسنده القانون صراحة إلى جهة أخرى، كما هو الشأن بالنسبة للقانون العضوي 98-01 الذي جعل من مجلس الدولة، قاضي اختصاص Juge d'attribution : كقاضي إلغاء، وتفسير، وفحص للمشروعية. وذلك بالنسبة للمنازعات والطعون المتعلقة ببعض القرارات، كما هي واردة بالمادة 9 منه.

والحقيقة أن مثل هذا الوضع كان قد ترتب منذ تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23 السابق الذكر، حيث أن المادة السابعة من ق.إ.م[2] أصبحت تنص على ما يلي :

---

1 - De Laubadaire (A)، op. cit، pp : 385 et s.

2- لقد عرفت المادة 7 عدة تقلبات وتغيرات، حيث كانت تنص :

- في صياغتها الأولى سنة 1966 (الأمر رقم 66-154) على ما يلي :

" كما تختص بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العمالات أو إحدى المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، ويكون حكمها قابلا للطعن أمام المجلس الأعلى.

" تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا، في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات (أو البلـديات) أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، حسب قواعد الاختـصاص التالية :

1- تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبـشار وورقلـة. التي يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم :

- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات،

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

2- تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتهـا وكـذا اختـصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم :

ويستثنى من ذلك:

- مخالفات الطرق الخاضعة للقانون العام والمرفوعة أمام المحكمة.

- وطلبات البطلان وترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى.

إن للدولة وغيرها من الجماعات العمومية الحق مع ذلك في أن تكـون طرفـا مـدنيا أمـام الجهـات القـضائية الجزائية للمطالبة بحقوقها المالية المتضررة بسبب جريمة "

- وقبل تعديلها الأخير سنة 1990 (القانون رقم 90-23)، كانت صيغتها، (وفقا للقـانون رقـم 86-01)، على النحو التالي : " " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعـلى، في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، ويستثنى من ذلك :

1- القضايا التالية والتابعة لاختصاص المحكمة :

- مخالفات الطرق .

- المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنيـة أو الإيجـارات التجاريـة وكذلك في المواد التجارية والاجتماعية،

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن الـسيارات التابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

2- المنازعات المذكورة في المادة الأولى أعـلاه، الفقـرة الثالثـة، التابعـة لاختـصاص المحكمـة المنعقـدة في مقـر المجالس القضائية.

3- طلبات الطعن بالبطلان المرفوعة مباشرة أمام المجلس الأعلى .

تمارس الاختصاصات المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه، من قبـل المجـالس القـضائية التـي سـتحدد قائمتهـا والاختصاص الإقليمي لكل منها بنص تنظيمي ".

- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات العمومية ذات الصبغة الإدارية،

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها،

- المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة، والولاية، والبلدية، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والرامية لطلب تعويض."

وهكذا، فقد تم عقد الاختصاص والولاية العامة للغرف الإدارية بالمادة الإدارية [1]، باستثناء بعض المنازعات أوردتها المادة 7 مكرر من ق.إ.م التي تبقى من اختصاص القضاء العادي (لاحقا، فقرة 318 وما بعدها). أو ما أسنده القانون مباشرة إلى مجلس الدولة (لاحقا. فقرة 162) .

1 - راجع:

- د. عيسى رياض، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثره على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، أعمال ملتقى قضاة الغرف الإدارية، وزارة العدل 1990، المرجع السابق، ص: 73 وما بعدها.

القسم الثاني

مجلس الدولة

Le conseil d'état

تقتضي دراسة النظام القانوني لمجلس الدولة التعرض إلى :

- الأسس العامة التي يقوم عليها مجلس الدولة (الباب الأول)،
- وإلى القواعد المتعلقة بأعضائه(الباب الثاني)،
- ثم إلى آليات تسييره (الباب الثالث)،
- وأخيرا إلى الاختصاصات المخولة له (الباب الرابع).

الباب الأول

الأسس العامة

121- يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري، مقابل "المحكمة العليا" Cour suprème"في النظام القضائي العادي، باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا، مع ضرورة احترام سلطات وصلاحيات الهيئات العليا الأخرى، مثل المجلس الدستوري [1]؛الذي يتمتع إلى جانب الرقابة الدستورية على القوانين والاتفاقيات والتنظيمات، بالاختصاص بالفصل خاصة بالمنازعات الانتخابية الرئاسية والتشريعية[2].

---

1 - مجلس الدولة: قرار رقم : 2871 مؤرخ في : 12/ 11/ 2001:

"عن اختصاص مجلس الدولة :

حيث أنه من الثابت أن الأمر يتعلق بترشح الطاعن للانتخابات الرئاسية.

حيث أنه من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهر على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية، ومنها مراقبة الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وتفسيرها .

حيث أن القرارات الصادرة في هذا الإطار تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع ".

2 - حيث تنص المادة 163 على ما يلي :

" يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العملية".

- وبناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ووفقا للمادة 165 " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

122- يجد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعدها وأسسه العامة في مصادر متنوعة، وردت في كل من :

- الدستور،
- والقوانين،
- والتنظيمات،
- والنظام الداخلي .

الفصل الأول
الأساس الدستوري

123- يجد مجلس الدولة أساسه الرئيسي في أحكام الدستور، خاصة المواد : 119، 143، 152، 153.

حيث تنص المادة 152 منه على ما يلي:

" تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

ومن ثم، فإن دستور 1996 يكون أول نص يكرس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر في عهد الاستقلال .

الفصل الثاني
الأساس القانوني.

124- تنص المادة 153 من الدستور على أن :

" يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى".

- وبناء عليه، صدر القانون العضوي رقم 98 -01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ويلاحظ أن هذا القانون العضوي جاء مقتضبا (44 مادة)، كما عمد المشرع -في نفس الوقت - وفي مواطن عدة إلى الإحالة، سواء على:

القانون، أو التنظيم، أو النظام الداخلي .

أولا – القانون: مثل المادة 40 منه التي تنص على أن :

" تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

ثانيا – التنظيم: إذ تنص المادة 41 على ما يلي :

"تحدد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم".

ثالثا :النظام الداخلي: حيث ورد بالمادة 19 منه ما يلي :

"يحدد النظام الداخلي كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة، لاسيما عدد الغرف، والأقسام ومجالات عملها، وكذا صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية".

125- إن مثل هذا المسلك لا يتماشى ومضمون المادة 153 من الدستور، التي تنص على أن القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة يجب أن يحدد مختلف الجوانب (تنظيمه (هيكلته)، وعمله (تسييره)، واختصاصاته (صلاحياته).

الفصل الثالث
الأساس التنظيمي

126- لقد نص القانون العضوي رقم 98 – 01 السابق الـذكر، في مـواد عـدة منـه (17، 29، 41، 43) إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه، خاصة من حيـث الإطـار البـشري والإجرائـي؛ وذلـك كلـه إعـمالا للـسلطة التنظيميـة – المخولـة دستوريا[1] – لكل من رئيس الجمهورية(المرسوم الرئاسي) ورئـيس الحكومـة(المرسـوم التنفيذي) .

وبناء عليه صدرت التنظيمات (المراسيم) التالية :

1– المرسوم الرئاسي رقم 98 – 187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، حيث تشكل في بدايته من 44 عضوا بمختلف فئاته.

2– المرسوم التنفيذي رقـم 98 – 261 المـؤرخ في 29 أوت 1998 المحـدد للأشـكال والكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.

3– المرسوم التنفيذي رقم 98 – 322 المـؤرخ في 13 أكتـوبر 1998 المحـدد تـصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.

4– المرسوم التنفيذيّ رقم :03–165 المـؤرّخ في 9 أبريـل سـنة 2003، يحـدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدّولة في مهمّة غير عادية لدى مجلس الدّولة.

---

1 – طبقا للمادة 125 من الدستور .

الفصل الرابع
النظـــام الداخلي [1]

127- يشكل النظام الداخلي، الذي يعده مكتب المجلس، ضمانا لاستقلالية مجلس الدولة واحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفعلا فقد صادق مكتب مجلس الدولة على القانون الداخلي بمداولة مؤرخة في 26/ 05/ 2002 .

كما يعتبر أداة ووسيلة قانونية لعمل وتيسير مجلس الدولة، إذ تحيل نصوص عديدة إلى ضرورة الرجوع إلى أحكام وقواعد النظام الداخلي، سواء منها ما كان واردا في:

1- القانون العضوي رقم 98 –01 السابق: (المواد :4، 7، 19، 22 25):

فالمادة 4 منه – مثلا – نصت على ما يلي :

"يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

2-أو مختلف التنظيمات (المراسيم) السابقة، حيث تنص المادة7 من المرسوم التنفيذى رقم 98 – 261 السابق على ما يلي :

"يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس الدولة".

وهو وضع منتقد، حيث تجب مراجعته من حيث التقليص من نطاق تلك الإحالة.[2]

---

1 – يتضمن النظام الداخلي على 141 مادة موزعة على ثلاث أبواب :
- الباب الأول يتعلق بتنظيم وتسيير مجلس الدولة،
- الباب الثاني ينصب على الهياكل القضائية والاستشارية،
- الباب الثالث يعرض للهياكل الإدارية التي يقوم عليها مجلس الدولة .

2 – أنظر، خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص : 139 و [illegible]

128- وفي ختام الحديث عن الأسس العامة التي يقوم عليها مجلس الدولة، يمكن الإشارة إلى تمتعه بالاستقلالية، خاصة حينما يمارس اختصاصه القضائي، كما تشير المادة 2 من القانون العضوي رقم 98 – 01 السابق.

إن هذا الوضع إنما هو تطبيق للمادة 138 من الدستور التي تنص على أن :" السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون"؛ كما أنه تأكيد على الطابع القضائي للمجلس، وتكريس لنظام القضاء المزدوج.

الباب الثانـي

الأعضــــاء

Les membres

يتوزع أعضاء مجلس الدولة على عدة فئات (الفصل الأول)،

حيث أنهم لا يتمتعون بمركز قانوني موحد (الفصل الثاني).

الفصل الأول
الأصنـاف (الفئات)

يتوزع أعضاء مجلس الدولة على الفئات التالية :

رئيس مجلس الدولة، محافظ الدولة ومساعديه، مستشاري الدولة في : مهمة عادية، وفي مهمة غير عادية.

المبحث الأول
رئـاســة المجلــس
Présidence

129- مقارنة بالمركز القانوني لرئيس مجلس الدولة الفرنسي، وهو الوزير الأول (السلطة التنفيذية)، فإن انتماء مجلس الدولة الجزائري للسلطة القضائية تؤدي إلى نتائج مخالفة.

المطلب الأول
التعيـــين

130- لم يحدد القانون شروط خاصة في من يعين لرئاسة المجلس، إلا أنه يعين بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 (فقرة4) من الدستور.

وبهذا الصدد، فإنه يثار التساؤل حول مدى اشتراط صفة القاضي في رئيس المجلس.

إن التمعن في الفقرة 4 (المتعلقة بتعيين رئيس مجلس الدولة) والفقرة 7 (المتعلقة بتعيين القضاة عموما) من المادة 78 من الدستور، يسمح بالاستنتاج التالي : ليس من الضروري أن يكون رئيس مجلس الدولة قاضيا، خلافا للرئيس الأول للمحكمة العليا الذي يشترط فيه أن يكون قاضيا (المادة 11 من القانون 89 – 22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها).

ومع ذلك، فقد ذهب المشرع بموجب المادة 20 من القانون العضوي 98 – 01 إلى اعتبار رئيس مجلس الدولة قاضيا، الأمر الذي يطرح، من زاوية أخرى، التساؤل حول

مدى دستورية هذه المادة، وحول الغموض الذي يكتنف المركـز القـانوني لـرئيس مجلـس الدولة [1].

ويساعد رئيس مجلس الدولة في أداء مهامه، نائب الرئيس، وهو قـاض لم تتعـرض النصوص – أيضا – لشروط خاصة لتعيينه.

المطلب الثاني
الصلاحيـات

131- طبقا للمادة 22 من القانون العضوي 98-01 السـابق، يتمتـع رئـيس مجلـس الدولة بالصلاحيات الإدارية والقضائية الأساسية التالية :

1- التمثيل : نظرا لتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والإدارية وفقا للـمادة 13 منه، فإن رئيس المجلس هو ممثله الرسمي (القانوني) لدى مختلف الجهات والهيئات.

2- توزيع المهام على رؤساء الغرف والأقسام والمستشارين بعـد استـشارة مكتـب المجلس .

3- تطبيق النظام الداخلي، بما يخوله إياه من صلاحيات.

4- يمكن رئيس مجلس الدولة، باعتباره قاض وعند الضرورة، أن يترأس أية غرفة، كما ورد في المادة 34 من القانون العضوي السابق، وهو ما أكدته وبينته – لاحقا – المادة 4 من النظام الداخلي [2].

---

1 – أنظر، المستشار الدكتور عبد الرزاق زوينة، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص: 32 وما بعدها.

وللمقارنة، فإن رئيس مجلس الدولة الفرنسي هو – قانونيا – الوزير الأول، بينما رئيس مجلس الدولة في مصر يعينه رئيس الجمهورية من بين قضاة المجلس الذين يتمتعون بأقدمية معينة .

2 – تنص المادة 4 من النظام الداخلي على ما يلي:

" يرأس مجلس الدولة رئيس. وهو يسهر على حسن سير المؤسسة.

– يتمتع بالصلاحيات الآتية:

– يسهر على تطبيق مقتضيات هذا النظام الداخلي.

– يسهر على توزيع المهام بين رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة بعد أخذ رأي المكتب.

المبحث الثانـي
محافــظ الدولـــة [1]
Commissaire d'état

المطلب الأول
التعيـــين

132- يتم تعيين محافظ الدولة، باعتباره قاض، بموجب مرسوم رئاسي.

ولم يحدد القانون شروط خاصة لذلك ولا إجراءات معينة ومتميزة.

وإلى جانب محافظ الدولة، يمكـن تعيـين محـافظي دولـة مـساعدين، وهـم قـضاة معينون أيضا بمرسوم رئاسي.

- يمارس جميع الصلاحيات التي يخولها هذا النظام الداخلي له.

وبهذه الصفة:

- يسير الهياكل القضائية والهياكل الإدارية لمجلس الدولة.
- يتخذ التدابير الضرورية لضمان السير الحسن لمجلس الدولة.
- يمارس سلطته السلمية على الأمين العام ولاسيما في مهمته كـآمر بالـصرف وكـذا عـلى مجمـوع المـوظفين الإداريين.
- يتمتع بسلطة التعيين بموجب مقرر في كل مناصب الشغل العمومية التي لم تقرر طريقة التعيين في القانون العضوي.
- يترأس مكتب مجلس الدولة.
- يترأس الجمعيتين العامتين.

يقرر إحالة بعض القضايا عند الاقتضاء على الغرف المجتمعة..

يمكنه أن يترأس جلسات غرف مجلس الدولة.

في حالة غياب الرئيس أو حصول مانع أو شغور، فإن رئاسة المجلس يتولاها نائب الرئيس، وفي حالة غيابـه رئيس الغرفة الأقدم في الرتبة".

- وللمقارنة بين الرئيس الأول للمحكمة العليا (القضاء العادي)، يراجع القانون رقـم 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها.

1 – يراجع، خاصة:

بوصوف موسى (محافظ الدولة المساعد)، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحـاكم الإداريـة، المرجـع السابق، ص :37 وما بعدها.

المطلب الثاني
الصـلاحيـات

133- تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 98 – 01 على أن :

" يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري.

ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا ".

وهو ما ذهبت له – أيضا – المادة 15 منه.

ومن ثم، فمحافظ الدولة (أو مساعده) يقوم بدور ومهمة النيابة العامة)[1]، من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية أو ما يبديه من ملاحظات شفوية، سواء في التشكيلات القضائية أو الاستشارية[2]، وكذا متابعة تنفيذ القرارات؛ وفي ذلك إحالة إلى نظام القضاء العادي، حيث تنصب مهمة النيابة العامة – أساسا – على المطالبة بتطبيق القانون.

134- وعلى كل، فإن هذه الإحالة العامة لا تفي بالمطلوب، إذ لا بد من تحديد وضبط اختصاصات هذه الفئة من أعضاء مجلس بما يتوافق ومقتضيات القضاء الإداري،

---

1 – تمارس النيابة العامة، في القضاء العادي، مهام قضائية وأخرى إدارية:

– فعلى المستوي القضائي: تمارس النيابة مهامها طبقا لقانوني الإجراءات المدنية والجزائية.

– وعلى المستوى الإداري: تسهر النيابة العامة على توزيع الموظفين والأشراف عليهم، ومراقبة الأوضاع الأمنية والصحية بالسجون...

– راجع، حول ذلك: وزارة العدل، مرشد المتعامل مع القضاء، 1997، ص: 29.

2 – تنص المادة11من النظام الداخلي على ما يلي : "يسهر محافظ الدولة، مع مراعاة مقتضيات المادة 4 المذكورة أعلاه، على حسن سير محافظة الدولة وله في ذلك أن:

- يمارس السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة والموظفين التابعين للمحافظة .
- يرأس أو يفوض أحد مساعديه ليرأس مكتب المساعدة القضائية .
- يطلع على طلبات محافظي الدولة المساعدين .
- يمكنه طلب إحالة قضية إلى الغرف المجتمعة .
- يساهم في المهمة الاستشارية لمجلس الدولة .
- يعوض محافظ الدولة بأقدم محافظي الدولة المساعدين في حالة غياب أو مانع أو شغور" .

كما هو الحال بالنسبة لمفوضي الحكومـة في فرنسا[1] Commissaire du gouvernement أو مفوضي الدولة في مصر[2].

المبحث الثالث
مستشـــارو الدولـــة
Conseillers d'état

135- يشكل مستشارو الدولة الفئة الأساسية بمجلس الدولة وهم، كما هو الحال في مجلس الدولة الفرنسي، على صنفين : مستشار دولة في مهمة عادية، ومستـشار دولـة في مهمة غير عادية.

المطلب الأول - مستشار دولـة فـي مهمـة عاديـة
Conseiller d'état en service ordinaire

136- أولا- التعيين :

- باعتباره قاضيا، يعين مستشار الدولة في مهمة عادية بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 87 من الدستور.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 98 – 187 المؤرخ في 30 مـاي 1998، المتـضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، نلاحظ أن أغلبية مستشاري الدولـة في مهمـة عاديـة (وكـذا باقي أعضاء المجلس) تم تعيينهم من بين قضاة المحكمة العليا(الغرفة الإدارية سابقا)، إلى جانب آخرين من خارج سلك القضاء(أساتذة جامعة، ولاة) .

1- V. Guillien (R), les commissaires du gouvernements prés les juridictions administratives et spécialement prés le conseil d'état français, R.D.P, ,1955, P:281

- Vedel (G), Droit administratif, P.U.F, Paris, France ,19722 ,p :468 et S.
- De Laubadaire (A),et autres, op.cit,p : 371 et s.
- Rivero (J), op.cit , p :193 et s.

2 – راجع خاصة : – د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص:98 وما بعدها .

137- ثانيا- الصلاحيـات :

- تتمثل المهمة الأساسية لمستشاري الدولة في مهمة عادية، في القيام بمهمة التقرير والاستشارة في: التشكيلات القضائية والتشكيلات الاستشارية.

كما يخولهم القانون ممارسة وظيفة ومهمة محافظ الدولة المساعد وفقا للمادة 29/ 2 من القانون العضوي 98-01.

المطلب الثاني ـ مستشـار دولـة في مهمـة غير عاديـة

Conseiller d'état en service Extraordinaire

138- أولا- التعييـن :

- إذا كان كل من رئيس مجلس الدولة ونائبه ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين في مهمة عادية هم، طبقا للمادة 20، قضاة : يخضعون جميعا للقانون الأساسي للقضاء (القانون رقم 89 – 21 المؤرخ في 12 / 12 / 89)، فإن مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لا يتمتعون بهذه الصفة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون العضوي 98 – 01 على أن " تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم "، الأمر الذي تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أفريل 2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.

وكما هو الحال في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (فرنسا، مصر)، فإن هؤلاء المستشارين يعينون لفترة مؤقتة، هي مدة 3 سنوات ،قابلة للتجديد مرة واحدة، من بين ذوي الخبرة والاختصاص في المجال القانوني والعلوم الإدارية والاقتصادية والتجارية والمالية:(أساتذة الجامعة، الإطارات الإدارية..) [1] .

---

1 – لقد نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المشار إليه أعلاه على ما يلي :

"يبلغ عدد مستشاري الدولة في مهمة غير عادية اثني عشر (12) مستشارا على الأكثر.

و يعينون من بين الأشخاص ذوي الكفاءات الأكيدة في مختلف ميادين النشاط .

ويجب أن تتوفر فيهم أحد الشروط الخاصة الآتية :

– أن يكون حائزا شهادة دكتوراه في القانون أو في العلوم الاقتصادية أو المالية أو التجارية ويثبت سبع (7) سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة.

139- ثانيا- الصلاحيـات :

تقتصر مهمة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية على المساهمة والتدخل في ممارسة الاختـصاص الاستـشاري لمجلـس الدولـة، دون الاختـصاص القـضائي المقتـصر عـلى مستشاري الدولة في مهمة عادية.

وهكـذا، فـإنهم يعتـبرون مقـررين في التـشكيلات ذات الطـابع الاستـشاري ويشاركون في المداولات التي تجريها تلـك التـشكيلات إلى جانـب بـاقي أعـضاء مجلـس الدولة.

الفصل الثاني
المركـز القانونـي

140- طبقا للمادة 20 من القانون العضوي رقم 98 – 01، وباستثناء فئة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية، فإن جميع أعضاء مجلس الدولة هم قضاة يسري عليهم القانون الأساسي للقضاء رقم 89 – 21 السالف الذكر، حيث يخضعون للالتزامات نفسها المطبقة على قضاة القضاء العادي، ويتمتعون بنفس الحقوق والحماية والضمانات (المواد من 6 – إلى 23 مـن القـانون الـسابق)، مثـل : واجـب الـتحفظ، والمحافظـة عـلى سريـة المـداولات، والانقطاع للوظيفة، وعدم القابلية للنقل...إلخ.

– أن يكون موظفا حائزا شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس ومارس مدة خمس عشرة (15) سنة منها سبع (7) سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة.

– أن يكون حائزا شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها ويثبت خبرة مهنية مـدتها ست عشرة (16) سنة من بعد الحصول على هذه الشهادة".

141- إن خضوع أعضاء مجلس الدولة إلى القانون نفسه الساري على قضاة المحاكم العادية، على الرغم من دعمه للطبيعة القضائية لمجلس الدولة، إلا أنه لا يساير مبدأ التخصص ولا يستجيب لمقتضيات القضاء الإداري، ذلك أن خضوع كل القضاة – دون تمييز – إلى نظام قضائي واحد يدعم فكرة النظام القضائي الموحد[1]، الأمر الذي حدا باللجنة الوطنية لإصلاح العدالة، أن تدعو، في تقريرها، إلى :

" إعداد قانون عضوي للقاضي الإداري يحدد كل جوانب نظامه القانوني وينشئ سلك القضاة الإداريين "

---

1 – أنظر خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص: 97.

الباب الثالث

التسيير

Le fonctionnement

142- إلى جانب رئاسة المجلس التي تتولى الإشراف الأعلى على تسيير وإدارة مجلس الدولة، يتولى تسيير مجلس الدولة الأجهزة والهياكل التالية :

1) مكتب المجلس،

2) التشكيلات الاستشارية والقضائية (الغرف، الأقسام، الجمعية العامة، اللجنة الدائمة)،

3) الأمانة العامة،

4) كتابة الضبط.

الفصل الأول
مكتـب المجلـس [1]

المبحث الأول
التشكيـــل

143- طبقا للمادة المادة 24 من القانون العضوي رقم 98-01، يتكون مكتب مجلس الدولة من:

1) رئيس مجلس الدولة، رئيسا.

2) محافظ الدولة، نائبا لرئيس المكتب،

3) نائب رئيس مجلس الدولة،

4) رؤساء الغرف،

5) عميد رؤساء الأقسام،

6) عميد المستشارين.

المبحث الثاني
الاختصـاصـــات

144- طبقا للمادة 25 من القانون العضوي رقم : 98-01، فإن مكتب مجلس الدولة يختص بما يأتي:

1) إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه،

2) إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة.،

3) اتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس،

4) إعداد البرنامج السنوي للمجلس،

---

1 - راجع المواد من 24 إلى 25 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق .
وأنظر أيضا : المواد من 27 إلى 33 من النظام الداخلي.

5) إضافة إلى الاختصاصات الأخرى المخولة له بموجب النظام الداخلي (المادة 28 منه).

الفصل الثاني
التشكيلات القضائية والاستشارية

145- طبقا للمـادة 14 من القانون العضوي رقم 98-01 ينظم مجلس الدولة :

1) لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي، في شكل: غـرف، ويمكـن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام.

2) ولممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري، ينظم في شكل : جمعية عامة، أو لجنة دائمة.

المبحث الأول
التشكيلات القضائية

146- إن النظام الداخلي هو الذي يحدد – طبقا للمادة 19 منـه - كيفيـات تنظيـم وعمل مجلس الدولة، لاسيما عدد الغرف، والأقسام ومجالات عملها.

وعلى كل، فإن مجلس الدولة يعقد جلساته لدى ممارسة اختصاصاته القضائية، إما في شكل: غرف وأقسام، أو غرف مجتمعة.

المطلب الأول
الغـرف والأقسـام[1]

147- يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف أو أقسام للفصل في القضايا التي تعرض عليه.

1 - راجع المواد من 33 إلى 34 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، وأنظر أيضا المواد من 44 إلى 62 من النظام الداخلي.

وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 98 - 187 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، فإن مجلس الدولة قد قام في بدايته على أربعة غرف وثمانية أقسام.

وقد جاءت -لاحقا- المادة 44 من النظام الداخلي لتعدل وتتمم الوضع السابق، حينما نصت على أن : يتكون مجلس الدولة من خمس (05) غرف. تختص كل واحدة بمجال معين أو مجالات متقاربة [1].

148- ومن المعلوم أن تشكيلة الغرفة أو القسم لا تضم سوى المستشارين في مهمة عادية، باعتبارهم قضاة.

ولا يمكن أية غرفة أو أي قسم الفصل في القضية إلا بحضور ثلاثة (3) من أعضاء كل منهما على الأقل.

كما يمكن رئيس مجلس الدولة، عند الضرورة، أن يترأس أية غرفة.

- وتتكون كل غرفة بمجلس الدولة من :

- رئيس الغرفة .
- رؤساء الأقسام .
- مستشاري الدولة .
- كاتب ضبط .

وقد نص القانون الداخلي على صلاحيات كل من : رئيس الغرفة [2]، ورئيس القسم[3]، والمستشار المقرر[4] .

1 - راجع : د- محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة. المرجع السابق، ص :66 وما بعدها.

2- المادة 47 منه .

3- المادة 48 منه .

4- المادة 49 منه .

المطلب الثاني
الغـرف المجتمعـة [1]

يعقد مجلس الدولة، في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كـل الغـرف مجتمعـة. لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي.

تتألف تشكيلة الغرف مجتمعة من :

رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، عمداء رؤساء الأقسام.

يعد رئيس مجلس الدولة جدول القـضايا التـي تعـرض عـلى مجلـس الدولـة عنـد انعقاده كغرف مجتمعة.

ويحضر محافظ الدولة جلسات تـشكيلة مجلـس الدولـة، كغـرف مجتمعـة، ويقـدم مذكراته.

ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعـضاء تـشكيلة الغـرف مجتمعـة عـلى الأقل.

1- راجع المواد من 30 إلى 32 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق،
وأنظر أيضا المواد من 63 إلى 69 من القانون الداخلي.
حيث نصت المادة 69 على ما يلي "
"لا تتداول، ولا تبت الغرف المجتمعة إلا بحضور نصف الأعضاء على الأقل.
تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة .
يرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات" .

المبحث الثاني
التشكيـلات الاستشاريـة[1]

149- لا يوجد بمجلس الدولة الجزائري، أقسام متخصصة في مجالات معينة، كما هو الحال في فرنسا، كما رأينا(سابقا، فقرة 74).

يمارس المجلس اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين : الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة، كما تشير المادة 35 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق .

المطلب الأول
الجمعيـة العامـة ـ Assemblée générale

150- أولا - التشكيل :

تتكون الجمعية العامة من : نائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة، بغض النظر عن طبيعة مهمتهم.

كما يشارك الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة المخصصة له برأي استشاري، مع إمكانية تمثيله من قبل موظف بالوزارة برتبة مدير إدارة مركزية يعين من طرف رئيس الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المعني.

151- ثانيا- الاختصاص:

يتمثل اختصاص الجمعية العامة في إبداء رأيها في مشاريع القوانين المقدمة لها من الحكومة، في الحالات والأوضاع العادية.

ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل.

---

1 - راجع المواد من 35 إلى 39 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، وأنظر أيضا المواد من 77 إلى 117 من النظام الداخلي.

المطلب الثاني
اللجنـة الدائمـة
La commission permanente

152- أولا- التشكيل:

تتكون اللجنة الدائمة من : رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، وذلك بغض النظر عن طبيعة مهمتهم.

- كما يشارك الوزير، أو ممثله، في جلسات اللجنة بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعـه، برأي استشاري.

152- ثانيا- الاختصاص:

إذا كانت الاستشارة تناط بالجمعية العامـة في الأوضـاع العاديـة، فإنهـا تـسند إلى اللجنة الدائمة في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومـة عـلى اسـتعجالها، مما قـد يمس من استقلالية المجلس، تماشيا مع التفسير المخالف للـمادة 2 (الفقـرة الأخـيرة) مـن القانون العضوي 98-01.

- وفي جميع الحالات، يبدي مجلس الدولة رأيه حـول مـشاريع القـوانين في شـكل "تقرير نهائي" يحرر باللغة العربية وقد يكون مرفوقا بالترجمة إلى لغة أجنبية .

تتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إما :

إلى إثراء النص، وإما إلى تعديله، وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتـضيات قـد يصرح بعدم دستوريتها .

الفصل الثالث
الأمانـة العامـة

153- تقـوم الأمانـة العامـة لمجلـس الدولـة علـى: أمين عام وهياكـل تابعة لـه.

المبحث الأول
الأمـين العـــام [1]

154- أولا- التعيين:

- يعين الأمين العام لدى مجلس الدولة بمقتضى مرسوم رئاسي، باقتراح من وزير العدل، بعد استشارة رئيس مجلس الدولة، كما جاء في المادة 18 منه، والتي لا تشترط فيه صفة القاضي.

وبناء على المرسوم التنفيذي رقم 98-322 مؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1419 الموافق 13 أكتوبر سنة 1998، الذي يحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، فإن وظيفة الأمين العام هي وظيفة عليا في الدولة.

وتدرج وظيفة الأمين العام في الصنف هـ - القسم 2 الرقم الاستدلالي1160، من الجدول المحدد بالمرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 .

155- ثانيا- الاختصاصات [2]:

يتمثل الاختصاص العام والرئيسي للأمين العام لمجلس الدولة في التسيير الإداري المباشر واليومي للأقسام التقنية والمصالح الإدارية المختلفة بمجلس الدولة، تحت سلطة رئيس مجلس الدولة، كما تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 98-01.

- كما يتكفل - في إطار الاختصاص الاستشاري للمجلس- باستقبال كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة المرسلة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار.

---

1 - راجع خاصة المادة 18 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق،
وأنظر أيضا المواد من 120 إلى 123 من النظام الداخلي.

2 - لقد بين النظام الداخلي اختصاصات الأمين العام بموجب المادتين 122 و123 .

المبحث الثاني
الهيـــاكـــل[1]

156- يضم مجلس الدولة أيضا أقساما تقنية ومصالح إدارية تابعة للأمين العام، وذلك تحت سلطة رئيس مجلس الدولة.

وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98 – 263 المؤرخ في 9 غشت سنة 1998، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 9 أبريل سنة 2003 الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، فإنهم يعينون بمرسوم تنفيذي، بناء على اقتراح من وزير العدل، بعد أخذ رأي رئيس مجلس الدولة .

–وتعتبر وظائف رؤساء الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التابعة لمجلس وظائف عليا في الدولة، حيث تصنف بالنسبة ل :

- رئيس قسم : الصنف ب، القسم 2 .
- رئيس مصلحة : الصنف أ، القسم 2 " .

وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90 – 228 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990.

157- تتمثل الهياكل الإدارية بمجلس الدولة -أساسا – في: قسم الإدارة والوسائل2، وقسم الوثائق[3] :

---

1 – راجع خاصة المادة 17 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، وأنظر أيضا المواد من 124 إلى 137 من النظام الداخلي.

2 – يتكون هذا القسم من أربعة (4) مصالح :
- مصلحة الموظفين والتكوين .
- مصلحة الميزانية والمحاسبة .
- مصلحة الوسائل العامة .
- مصلحة الإعلام الآلي .

3 – يتكون قسم الوثائق من المصالح التالية :
- مصلحة الاجتهاد القضائي والتشريع .
- مصلحة مجلة مجلس الدولة.
- مصلحة الأرشيف .
- مصلحة الترجمة .

الفصل الرابع
كتابـة الضبـط [1]

158- لمجلس الدولة كتابة ضبط يتكفل بها كاتـب ضـبط رئيـسي يعـين مـن بـين القضاة من طرف وزير العدل، باقتراح من رئيس مجلس الدولة .

تتشكل كتابة ضبط مجلس الدولة من :

كتابة ضبط مركزية، وكتابات ضبط الغرف، وكتابات ضبط الأقسام .

159- ولم يتعرض القانون العضوي 98-01 إلى القانون الذي يسري على كتاب الضبط، مما يقتضي إعمال القواعد العامة بتطبيق القانون نفسه المطبق على كتاب ضبط المحكمة العليا.

160- أما عن صلاحيات كتابة الضبط المركزية، فقد حددتها المادة 73 من النظام الداخلي، كما حددت المادة 76 صلاحيات كتاب ضبط الغرف، بينما أشارت المادة 75 إلى صلاحيات كتاب ضبط الأقسام ؛ وهي الصلاحيات التي لا تتميز -أساسا – عما هو سائد في القضاء العادي (المحكمة العليا).

---

1 - راجع خاصة المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق،
وأنظر أيضا المواد من 71 إلى 76 من النظام الداخلي.

الباب الرابـع

اختصاصات مجلس الدولـة

Les attributions

161- على غرار مجلس الدولة الفرنسي (سابقا، فقرة 77 ومـا بعـدها)، فإن مجلس الدولة الجزائري يتمتع بنوعين من الاختصاصات [1]:

- اختصاصات ذات طابع قضائي (الفصل الأول)

- اختصاصات ذات طابع استشاري (الفصل الثاني)

---

1 - المزيد من التفصيل، راجع، د -محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص :78 وما بعدها.

الفصل الأول
الاختصاصات القضائية

خلافا لما كان عليه اختصاص الغرفة الإدارية التـي كانـت قائمـة بالمحكمـة العليـا، يتمتع مجلس الدولة باختصاص قضائي متنوع، حيث يكون مجلس الدولة أحيانا :

- محكمة أول وآخر درجة (قاضي اختصاص)،
- وأحيانا أخرى جهة استئناف، (قاضي استئناف)،
- كما يختص أيضا بالطعون بالنقض، (قاضي نقض).

المبحث الأول
مجلـس الدولـة قاضـي اختصـاص

"Juge d'attribution"

162- يفصل مجلس الـدول، كقـاضي اختـصاص، ابتـدائيا ونهائيـا premier et En dernier Ressort في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال والقرارات والتصرفات ذات الأهمية [1]، والصادرة عن السلطات والهيئات والتنظيمات المركزية والوطنية، حيث تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 على مـا يلـي :

" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

1) الطعون بالإلغاء المرفوعة ضـد القـرارات التنظيميـة أو الفرديـة الـصادرة عـن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2) الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعيـة القـرارات التـي تكـون نزاعاتهـا مـن اختصاص مجلس الدولة".

---

[1] - للمقارنة بمجلس الدولة الفرنسي، أنظر :

- De Laubadaire (A), op.cit, pp: 399 et s.
- Debbasch (C), op.cit,p: 199.

المبحث الثاني
مجلس الدولة قاضي استئناف
" juge d'appel "

163- تنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق على ما يلي :

" يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

وهو ما نصت عليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، بقولها أن :

" أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

وهكذا، فقد وضع النصان السابقان قاعدة ومبدأ عاما تكون بمقتضاه جميع القرارات الصادرة ابتدائيا من المحاكم الإدارية، قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

- وللمقارنة مع النظام الفرنسي، فإن جميع أحكام المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة : فإذا لم يكن الطعن فيها بالاستئناف بموجب القانون، فهو طعن بالنقض[1]، حتى وإن كانت النصوص تشير إلى طابعها النهائي "Définitif "أو عدم قابليتها لأي طعن" Sans aucun recours"، إلا في حالات محدودة.

المبحث الثالث
مجلس الدولة قاضي نقض
"Juge de cassation"

164- تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، على ما يلي:

" يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ".

1- De Laubadaire (A) ,et autres, op.cit, p : 373.

- وإذا كانت الغرفة الإدارية القائمة سابقا بالمحكمة العليا أثناء مرحلة وحدة القضاء(65-98)، لم تكن تتمتع بهذا النوع من الاختصاص، حيث كانت فقط إما قاضي اختصاص (قاضي إلغاء)[1] أو قاضي استئناف[2]، فإن مجلس الدولة يتمتع - في مرحلة ازدواج القضاء - إضافة لذلك، باختصاص الفصل في الطعون بالنقض، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي[3].

الفصل الثاني
الاختصاصات الاستشارية [4]

165- إلى جانب اختصاصاته القضائية يتمتع مجلس الدولة الجزائري باختصاصات استشارية أضيق نطاقا مما هو مخول لمجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد .

- يستشار مجلس الدولة الجزائري فقط في المجال التشريعي، دون المجال الإداري[5]، (المبحث الأول)،

---

1 - طبقا للمادة 274 من ق.إ.م.

2 - طبقا للمادة 277 من ق.إ.م.

3- راجع حول مجلس الدولة الفرنسي كقاضي نقض :

- Debbasch (c), contentieux administratif, op. cit , pp:576 et s.

-De Laubadaire (A,de), op. cit, PP: 373, et s.

- Letourneur (M), Bauchet (J), Meric (M), Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, op. cit: PP: 167 et s.

4 - لمزيد من التفاصيل حول الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، يراجع : د -محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص :182 وما بعدها.

5 - قبل عرضه على مراقبة المجلس الدستوري، كانت الصياغة الأصلية الأولى للمادة 4 من القانون العضوي 98-01 لدى مصادقة البرلمان على النحو التالي :

"يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة ".

وبعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية عن مدى دستورية القانون العضوي رقم 98-01، أصدر بشأنه الرأي رقم 06-98 المؤرخ في 19 ماي 1998 حيث أصبحت الصياغة النهائية كما

- وتتم الاستشارة وفق إجراءات خاصة(المبحث الثاني).

المبحث الأول
نطاق ومجال الاستشارة

-مقارنة بأنظمة الازدواجية القضائية، فإن مجال استشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق[1].

166- تنص المادة 119 (فقرة أخيرة) من الدستور على أن :

" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ".

وعليه، فمجال الاستشارة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة، وهو ما نصت عليه، أيضا المواد : 4، 12، 36، 39، من القانون العضوي رقم 98 – 01، وهو ما يخول مجلس الدولة دورا في المشاركة والمساهمة في وضع وصناعة القانون، خلافا للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز.

إن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 من الدستور خاصة (لاحقا، فقرة 190 وما بعدها) لا تعرض لاستشارة مجلس الدولة.

167- ومهما يكن، فإن هذا الوضع من شأنه أن يضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، وهو مسلك لا يتسق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس دولة، حيث يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الوضع مثلا في : فرنسا، ومصر، ولبنان.. وغيرها.

وهو ذات الموقف الذي كان قد عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 .

يلي: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"

1 – أنظر، المستشار الدكتور، عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص: 23 وما بعدها.

المبحث الثاني
الإجــــــراءات

168- بناء على المادة 41 من القانون العضوي 98 – 01، صدر المرسوم التنفيذي رقم 98 – 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

كما تتم استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وفق الإجراءات الواردة أيضا بالنظام الداخلي.

- تأخذ إجراءات الاستشارة المسار التالي :

169- أ- بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة يرسل مشروع القانون وكل الوثائق المتعلقة به إلى مجلس الدولة[1].

170- ب- يقوم رئيس مجلس الدولة، حسب الحالة، إما :

أولا :- بتعيين مقرر لذلك، من بين مستشاري الدولة[2]، في الحالة العادية، الذي يقوم بدراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، وللوزير أوممثله حق الحضور.

كما ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه يكلف بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة[3].

- وعند انتهاء الأشغال يطلب المستشار المقرر من رئيس مجلس الدولة استدعاء الجمعية العامة لقضاة مجلس الدولة لإجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير النهائي.

---

1 - ينشأ على مستوى مجلس الدولة قسم الاستشارة، الذي يتكفل بالعمليات المترتبة عن إحداث المهمة الاستشارية لمجلس الدولة.

- راجع خاصة المادة 113 وما بعدها من النظام الداخلي.

2 - تنص المادة 84 منه على ما يلي :

"يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر بعد تسجيل الإخطار مقررا من بين مستشاري الدولة أو مستشاري الدولة في مهمة غير عادية".

3 - وفقا للمادة 85 من النظام الداخلي.

يترأس رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة التي تضم : نائب الرئيس، محافظ الدولة، رؤساء الغرف، وخمسة (5) من مستشاري الدولة على الأقل يعينهم الرئيس .

ولا تصح مداولتها إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها[1].

وفي النهاية، تختتم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضاء الجمعية العامة الحاضرين من أجل المصادقة على التقرير النهائي الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة [2].

- **ثانيا** : إحالة المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة (وهو عادة رئيس غرفة)، ليعين بدوره مقررا من بين مستشاري الدولة، في الحالة المستعجلة.

تتشكل اللجنة الدائمة التي يعينها رئيس مجلس الدولة من[3]:

- رئيس برتبة رئيس غرفة
- وأربعة (4) من مستشاري الدولة على الأقل .

كما يحضر ممثل الوزير جلسات اللجنة .

وفي الختام، يصادق بعد المداولة أعضاء اللجنة الدائمة ومحافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي الذي يعده ويقدمه المستشار المقرر، ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة[4]

171- ج– تقوم التشكيلة المختصة (الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة) بإبداء رأيها[5] حول مشروع القانون ويكون ذلك في شكل تقرير نهائي.

1 – طبقا للمادة 91 منه.

2 – طبقا للمادة 97 منه.

3 – طبقا للمادة 102 و103 منه.

4 – طبقا للمادة 108 و109 منه.

5 – يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية .
وتنصب مراقبته بالخصوص على ما يلي :
انسجام النص مع الدستور ومع المقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها
التمفصل الداخلي للنص. المفاهيم القانونية المعتمدة ومطابقة اللغات المستعملة .

172- د- يحال الرأي Avis (التقرير النهائي) إلى رئيس المجلس الـذي يرسـله إلى الأمين العام للحكومة، ليقدمه رئس الحكومة إلى مجلـس الـوزراء، طبقـا للـمادة 119 مـن الدستور.

يعتبر إخطار مجلس الدولـة بمـشاريع القـوانين وطلـب رأيـه حولهـا مـن طـرف الحكومة أمر إلزامي ووجوبي كما ورد صراحة في المادة 2 من المرسـوم التنفيـذي رقـم 98-261 حينما نصت على أن :

" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ".

- ومع ذلك، فأن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة حـول مـشروع أي قـانون يبقـى غير ملزم للحكومة، إذ يمكن لها أن تتقيد به كليا أو جزئيا أو تطرحه تمامـا ولا تأخـذ بـه، "غير أنها لا يمكنها إصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالتـه لاسـتشارة مجلس الدولة"[1].

ويقوم مجلس الدولة بإبداء رأيه في شكل تقرير نهائي يحرر باللغة العربية وقد يكـون مرفوقـا بالترجمـة إلى لغـة أجنبية.

يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إما:

- إلى إثراء النص.
- وإما إلى تعديله،
- وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريتها.

راجع خاصة المادة 80 وما بعدها من النظام الداخلي.

1 - المستشار الدكتور، عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص: 30.

الجزء الثاني

الدعوى الإدارية

173- تقتضي دراسة الدعوى الإدارية التطرق إلى المسائل التالية :

- تحديد ماهية الدعوى الإدارية (القسم التمهيدي)،

- والتطرق إلى مختلف أنواع الدعاوى الإدارية التي يختص بـ القضاء الإداري (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة)، كما هو منصوص عليه في النظام القانوني والقضائي الجزائري(القسم الأول)،

- ثم إثارة قضية الاختصاص القضائي الإداري من حيث: ضبط المعيار، واستثناءاته، ومشكلة التنازع في الاختصاص القضائي المترتبة عن الأخذ بالازدواجية القضائية (القسم الثاني)،

- وأخيرا معالجة القرار القضائي الإداري من حيث : حجيته والطعن فيه، وتنفيذه (القسم الثالث).

القسم التمهيدي

ماهية الدعوى الإدارية

174- من أجل تحديد ماهية ومفهوم الدعوى الإدارية سنتطرق إلى :

1– تعريفها وتمييزها ،

2– الخصائص العامة التي تطبعها.

الفصل الأول
تعريف الدعوى الإدارية

175- لم يقدم التشريع تعريفا مباشرا ومحددا للدعوى القضائية عموما والدعوى الإدارية خصوصا، على الرغم من أن المواثيق والدساتير ما فتئت تؤكد على الحق في اللجوء إلى القضاء.

وهكذا نصت المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المصادق عليه من الجمعية العامة في 10–12–1984 على ما يلي :

" لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون "

–كما جاء الدستور الحالي قاطعا بهذا الشأن، حينما نص في المادة 139 منه على ما يلي : " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ".

وفي المادة 140على ما يلي: " أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون ".

وفي المادة 143 على ما يلي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

أما على المستوى الفقهي فإنه يمكن تعريف الدعوى الإدارية بأنها الوسيلة أو المكنة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وأعمال الإدارة وأضرت بها[1] .

الفصل الثاني
الخصائص العامة للدعوى الإدارية

-تستند الدعوى الإدارية على جملة من المقومات والخصائص تميزها عن الدعوى المدنية وباقي الطعون، وهو ما يتمثل -أساسا- في :

176- أ - الدعوى الإدارية دعوى قضائية :

ليست الدعوى الإدارية مجرد تظلم أو طعن إداري، لأنها ترفع أمام جهة قضائية تابعة للسلطة القضائية (المحكمة الإدارية، مجلس الدولة)، بينما الطعون الإدارية، على اختلافها، إنما توجه وترفع أمام جهة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كان الطعن : رئاسيا، أو ولائيا، أو وصائيا، كما رأينا (سابقا، فقرة28 وما بعدها).

177- ب - الدعوى الإدارية لها إجراءات خاصة ومتميزة :

تتسم الإجراءات القضائية الإدارية بمجموعة من الخصائص تطبعها وتميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية والتجارية)، سواء كان مصدرها كتابيا أو شفويا[2].

---

1 - يعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها، "حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية والمقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها ". النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص :230.

2 - تجد الإجراءات القضائية الإدارية مصدرها في :

أ- مصادر مكتوبة : واردة في التشريع. بمختلف درجاته ومراتبه : الدستور، القانون، التنظيم .

ويعتبر قانون الإجراءات المدنية المتضمن في الأمر رقم 66-154المعدل والمتمم المصدر الأساسي للإجراءات القضائية الإدارية في الجزائر. حيث تضمن قواعد وأحكاما خاصة بالدعاوى الإدارية وما يحيط بها من إجراءات قضائية متميزة عن إجراءات الدعاوى الأخرى (المدنية والتجارية)، مثل ما ورد في :

- الباب الثاني من الكتاب الثالث: المواد من 168 إلى 171 مكرر المعنون كما يلي : في الإجراءات المتبعة أمام المجلس القضائي في المواد الإدارية(الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي) .

لقد ذهب الفقه[1] إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية : الكتابة، الحضورية، الشبه السرية، السرعة، االبساطة وقلة التكاليف، الطابع التحقيقي، وفي ما يلي عرض وجيز لأهمها :

أولا : إجراءات كتابية : Procédures écrites

خلافا للإجراءات المدنية التي تتميز -اساسا - بالطابع الشفوي، فإن الإجراءات القضائية الإدارية تطغى عليها السمة الكتابية، حيث لا تمثل الشفاهة فيها سوى مظهرا استثنائيا (المادة 170 مكرر ق.إ.م)،

- فالدعوى لا تنفتح إلا بموجب عريضة مكتوبة (المادة 169 ق.إ.م)،
- وعملية المرافعة لا تكون إلا من خلال المذكرات والمستندات والوثائق المكتوبة والمتبادلة بين الإطراف (المادة 170 ق.إ.م)، وإذا ما خول القانون للإطراف إبداء " ملاحظاتهم الشفوية "، فإن ذلك يكون "د عما لمذكراتهم الكتابية "، كما هو واضح - مثلا- من خلال المادة 171 مكرر من ق.إ.م .
- كما أن الحكم لا يكون إلا كتابيا بعد تقديم النيابة العامة (محافظة الدولة) لتقريرها كتابة (المادة 171 ق.إ.م .

- الباب الرابع من الكتاب الخامس : المواد من 274 إلى 289 المعنون كما يلي : في الأحكام الخاصة المتعلقة بالغرفة الإدارية " بالمحكمة العليا "- سابقا.

ب - مصادر غير مكتوبة : وتتمثل في الإجراءات القضائية الإدارية التي ترسخت في ضمير المجتمع كمبادئ عامة للقانون، والتي يستمدها القاضي الإداري ويكتشفها من خلال ما يصدر من قرارات وأحكام. ومثال ذلك: توفير حق الدفاع. مبدأ مساواة الخصوم والأطراف أمام القضاء. مبدأ المواجهة ...إلخ.

1 يراجع خاصة :

د. عمار عوابدي ،النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص:255 وما بعدها .

د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص:178.

Chapus (René), Droit du contentieux administratif, op.cit, , op.cit , PP:635 et S.

de Laubadère (A) et autres, traité de droit administratif, op.cit , PP: 505 et S.

ثانيا : إجراءات تحقيقية : Procédures inquisitoires

خلافا للطابع الاتهامي Accusitoire الذي يطغى على الإجـراءات المدنيـة، حيـ يكون لأطراف الدعوى سلطات واسعة في إدارتها وتسييرها بصورة يكـون فيهـا القـاض حكـما، فـإن الإجـراءات الإداريـة القـضائية تتميـز بطابعهـا الاستقـصـ والتحقيقي inquisitoire ، نظرا الدور القاضي الإداري في توجيه الدعوى الإدارية .

وهكذا، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات معتبرة، حيث يكون له زمام المبا في مختلف مراحل الدعوى :

- عقب رفع الدعوى، هو الذي يأمر بالتبليغات .

-في مرحلة التحقيق، يمكنه الاتصال بالإدارة العامة (وهـي في الغالـب في مر المدعى عليه). حيث يمكنه أن يطلب من الإدارة و"يأمرها بتقديم المستندات التـي يرا لازمة للتحقيق في القـضية "، كـما هـو وارد بالمـادة 170 مـن ق.إ.م، رغـم بعـض القيـ والصعوبات التي قد تحد من ذلك في حالة الأسرار المهنية .

- وفي مرحلة الحكم، تعود للقاضي الإداري سلطة تقدير مدى كون القضية مهيـ للفصل فيها .

ثالثا: إجراءات حضورية :

تتسم الإجراءات الإداريـة بخصيـصة المواجهـة أو الحـضورية Contradictoire أي" أن القاضي الإداري لايستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتيسير لأحـ الطرفين فرصة الاطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه"[1]، وذلـك كلـه إعـ لمبدإحق الدفاع.

ونظرا للطبيعة الكتابية للإجراءات الإدارية، فإن القاضي الإداري – قبل أن يفصـ في القضية– يكون كل من الطرفين قد قدم مذكراته ودفوعه من خـلال تبـادل المـذكرات والردود، حيث تكون الإجراءات حضورية بمجرد تبليغ وإخبـار المـدعى عليـه بعريـضة طلبات المدعي، سواء حضر أوتغيب .

1- د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص:182 .

القسم الأول

أنواع الدعاوى الإدارية

178- بناء على المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، والمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01، تتمثل الطعون والدعاوى التي تختص بها الهيئات القضائية الإدارية، بصورة عامة، في ما يلي :

- الدعاوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية : دعوى الإلغاء، ودعوى التفسير، ودعوى فحص المشروعية،

- ودعوى التعويض (المسؤولية)،

- ودعاوى القضاء الكامل الأخرى، تأسيسا على عبارة "في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها " الواردة بالفقرة الأولى من المادة السابعة أعلاه، مثل : منازعات الصفقات العمومية، والمنازعات الانتخابية ، والمنازعات الضريبية .

الباب الأول

دعوى الإلغاء

Recours en annulation

179- استنادا على المادة 143 من الدستور التي تنص على ما يلي :

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "، فإن القانون الجزائري يسمح بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية أمام الهيئات القضائية الإدارية :

- المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) بموجب المادة 7 من ق.إ.م.

- ومجلس الد ولة بموجب المادة 9 (فقرة أولى) من القانون العضوي رقم 98-01 المشار إليهما سابقا .

وعلى كل، فإن دراسة دعوى الإلغاء تقتضي التطرق، من خلال ثلاثة فصول، إلى :

- أولا : شروط قبولها،

- وثانيا : أوجه وأسباب الإلغاء،

- وثالثا : الآثار المترتبة على ذلك.

الفصل الأول
شروط قبول دعوى الإلغاء

180- يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري توافر مجموعة من الشروط منها ما هو مشترك بين دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام هيئتي القضاء الإداري : الغرف الإدارية أو مجلس الدولة. ومنها ما يقتصر على إحداها دون الأخرى .

وعلى العموم. فإن تلك الشروط إنما تتعلق بما يلي[1]:

1- محل الطعن بالإلغاء.

2- الطاعن.

3- الطعن الإداري المسبق

4- الإجراءات

5- الميعاد

6- انتفاء الدعوى الموازية .

المبحث الأول
محل الطعن بالإلغاء

181- يجب أن تكون التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة متوفرة على خصائص القرار الإداري ومميزاته، حتى تكون صالحة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري : الغرف الإدارية. ومجلس الدولة .

المطلب التمهيدي
ماهية القرار الإداري

القرار الإداري هو "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة ".

---

1 - يراجع. خاصة: رشيد خلوفي. قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 2004.

وعليه، فإن القرار الإداري الذي يصلح لأن يكون محل طعن بالإلغاء، يجب أن يتميز هنا. إضافة إلى صدوره عن إحدى الجهات أو السلطات والهيئات الإدارية العامة المشكلة للمعيار العضوي الذي اعتنقه المشرع الجزائري في تحديد الاختصاص القضائي الإداري، كما سنرى (لاحقا. فقرة 304 وما بعدها)، بالخصائص الأساسية التالية [1]:

182- أولا: القرار الإداري تصرف قانوني :

- ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية. فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادرا بقصد وإرادة إحداث أثر قانوني.

وهكذا، فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي **Exécutoire**، أي من شأنه أن يحدث أثرا أو أذى بذاته[2] **Faisant grief**، وذلك إما :

1- بإحداث مركز قانوني جديد: مثل قرار رئيس البلدية بتعيين شخص في وظيفة عامة بالبلدية، أي أن الشخص بعد تعيينه وتوليه لمنصب إداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق (الراتب، الحماية، إلخ ...)، ومتحملا، في نفس الوقت، لجملة من

---

1 - أنظر: خاصة :

- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1966، القاهرة، ، مصر، ص : 173 وما بعدها.

-د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2000، ص : 7 وما بعدها.

- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص : 23 وما بعدها.

- د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق -دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1993، ص : 21 وما بعدها .

- De Laubadaire (A) , et autres, op.cit, pp: 715 et s.

- Rivero (J) , droit administratif , op.cit , pp :95 et s.

-Vedel (G), droit administratif , op.cit , pp : 173 et S.

2 - راجع: د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص: 284.

- De Laubadaire (A), et autres, op.cit, p: 549 et s.

الالتزامات(القيام بعمل، الحفاظ على السر المهني، إلخ ...)؛ لم تكن موجودة وقائمة من قبل .

2 - أو تعديل مركز قانوني قائم (تعديل : الحقوق والالتزامات)، مثل قرار وزير التربية بترقية موظف (الترفيع في الدرجة، زيادة الراتب، ...إلخ) .

3-أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل القرار الصادر عن مدير المستشفى بفصل أحد الممرضين ؛ مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بالحقوق المقررة للموظفين (لأنه لم يعد موظفا)، وبالمقابل عدم تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي .

183- وعليه، فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما هو الحال خاصة بالنسبة لـ:

1- الأعمال التحضيرية **Actes préparatoires**، الصادرة عن الإدارة قبل إصدار القرار وتحضيرا لاتخاذه، والمتمثلة خاصة في: الآراء **avis** والاقتراحات**propositions** .

مثال : لا يصلح محلا لدعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية الرأي الصادر عن المجلس الشعبي البلدي والسابق على توقيف أحد أعضاء المجلس من طرف الوالي تطبيقا للمادة 32 من القانون البلدي 1 ، لأنه غير تنفيذي حيث لا يحدث أثر بذاته. لأن الذي من شأنه أن يحدث ذلك الأثر هو قرار الوالي بالتوقيف الذي يقبل – وحده- الطعن فيه بالإلغاء .

2- الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية : وتتمثل -أساسا – في التصرفات والأعمال التي تقوم بها الإدارة بعد إصدار القرار الإداري، مثل :، التصديق عليه، تبليغه ونشره...إلخ.

3- الأعمال التنظيمية الداخلية : **mesures d'ordre intérieur** : وتتمثل في ما يصدر عن الإدارات العامة (الوزارات مثلا) من :تعليمات **directives** ومنشورات **circulaires** .

---

1 - تنص المادة 32 من القانون البلدي على ما يلي :
"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه .
يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية ".

الأصل في مثل تلك التصرفات أنها لا تحدث أثرا بذاتها. أما إذا رتبت أثرا (مثل المنشور التنظيمي المغاير للمنشور التفسيري) فإنها تصبح من قبيل القرارات التي يصح فيها الطعن بالإلغاء[1]، فالعبرة هنا بالنتيجة والأثر لا بالاسم والشكل والمظهر.

-كما أن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة العامة لا تشكل قرارات إدارية، إذ لا تعتبر أصلا من القرارات الإدارية لأنها لا تحدث -بحد ذاتها - أي أثر قانوني ؛ وإنما تأتي وتقع تنفيذا وتطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري)، موجود من قبل .

184- ثانيا: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة :

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادتها المنفردة حينما تمارس صلاحياتها، وفقا للقانون[2].

وعليه، فإن العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية. طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم. ليست قرارات إدارية، مما يجعل المنازعات التي تثور بشأن تلك الصفقات لا تخضع لأحكام وقواعد دعوى وقضاء الإلغاء من حيث الشروط والأوجه، وإنما لمبادئ وقواعد القضاء الكامل ودعوى التعويض (منازعات الصفقات العمومية). كما سنرى (لاحقا. فقرة 297 وما بعدها) .

- وبهذا الصدد، فإن مجلس الدولة الفرنسي (وكذا الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا)، يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال[1] Actes

---

1 - جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 8-3-1980 في قضية شركة Sempac ضد OAIC. (على الرغم من مدى اختصاص الغرفة الإدارية بهذا الصدد وفقا للمادة 7 من ق .إ.م)، ما يلي : " حيث أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور). عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي "

2 - من الناحية الشكلية. تفرغ إرادة الإدارة في عدة صور. منها :

- القرار الصريح explicite : سواء كان حركيا. أو شفويا. أو كتابيا .

- القرار الضمني implicite: في حالة سكوت الإدارة عن الرد عن الطعون الموجهة إليها .

détachables، ذات العلاقة بالعملية التعاقدية ذاتها سواء ما صدر منها في مرحلة إبرام الصفقة. مثل :قرار اعتماد الصفقة، قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات ؛أو ما تم إصداره لدى تنفيذها. مثل : قرار الفسخ .

تأخذ القرارات الإدارية. في الواقع. العديد من الأشكال والأنواع تبعا للجهة أو الإدارة العامة التي صدرت عنها : الأمر. المرسوم الرئاسي. المرسوم التنفيذي. القرار الوزاري المشترك.

القرار الوزاري. القرار الولائي، القرار البلدي، قرار مدير المؤسسة العامة ......إلخ.

- يتوزع الاختصاص القضائي الإداري (بين الغرف الإدارية ومجلس الدولة) في النظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية تبعا لشكلها ومن ثم الإدارة العامة والهيئة التي أصدرتها .

المطلب الأول
الغرفة الإدارية

185- تنص الفقرة الأولى من المادة 169 مكرر من ق.إ.م على ما يلي :

" لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري ".

وعليه، فإنه يجب أن ينصب الطعن بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي على قرار إداري صادر عن إحدى الجهات الإداراية التالية :

- الإدارة المحلية:البلدية، الولاية، أي : الجماعات الإقليمية الواردة بالمادة 15 من الدستور2، أوالمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

1- De Laubadaire (A), et autres, op.cit, p: 546 et s.

- Letourneur (M), et autres, le conseil d'état et les tribunaux administratifs, op.cit, p:127 et s.

2 - تنص المادة 15 من الدستور على ما يلي :" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

وعليه. فإن محل الطعن بالإلغاء أمام الغرف الإدارية. يجب أن ينصب على أحد القرارات التالية :

186- أولا : القــــرار البلـــــدي :

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية ،وفقا للمادة الأولى من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ،فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها طبقا للمادة 50 من القانون المدني ،وهو ما أشارت إليه المادة 59 من قانون البلدية حينما نصت على مايلي :

" يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

-وعلى كل ،فإن الازدواجية في الاختصاص التي يتمتع بها رئيس المجلس البلدي كممثل للدولة تارة وممثل للبلدية تارة أخرى[1]، تسمح بتقسيم قراراته إلى نوعين، بناء على الفقرات : 1 ،2 ،3 من المادة 79 من قانون البلدية، التي تنص على مايلي :

" يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته قرارات تستهدف ما يأتي:

- الأمر باتخاذ إجراءات محلية خاصة بالأشياء التي يخضعها القانون لمراقبته وسلطته،

- إعادة نشر القوانين والتنظيمات الخاصة بالأمن وتذكير المواطنين باحترامها وكذا إذا اقتضت ذلك ضرورة تطبيق مداولة المجلس الشعبي البلدي..... ".

أ) - النوع الأول:قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية : وذلك حينما يمارس الاختصاصات الواردة خاصة في المواد من 58إلى 66 من قانون البلدية أو أي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيا أو تنظيميا .

حيث تخول المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم91-176المؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بالتعمير لرئيس البلدية سلطة منح رخصة البناء، في الحالات العادية، وفق إجراءات معينة .

1 - أنظر : د- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق ،ص: 88 وما بعدها .

بينما تخوله المادة 41 منه إصدار مقرر منح رخصة البناء باعتباره ممثلا للدولة في حالات وأوضاع أخرى ووفق إجراءات مغايرة ومختلفة.

ب) -النوع الثاني: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة : وذلك حينما يمارس الاختصاصات الواردة خاصة في المواد من 67 إلى 78 من قانون البلدية أو أي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيا أو تنظيميا.

- ومهما يكن ،فإن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تدرج ضمن مدونة العقود (القرارات) الإدارية للبلدية وترسل فورا للوالي، وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 79 من قانون البلدية.

- وعلى الرغم من بعض الفوائد والنتائج المترتبة عن التمييز بين نوعي قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]. فإن قانون الإجراءات المدنية (المادة 7) لم يرتب على ذلك أي أثر بالنسبة للاختصاص القضائي. حيث تؤول جميع وكل المنازعات التي تثور بشأن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي. بغض النظر عن نوعها، إلى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي .

187- ثانيا :القـرار الولائــــي :

تكتسب الولاية،طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07أفريل 1990.الشخصية المعنوية مما يستلزم -بالضرورة-تعيين نائب يعبر عن إرادتها كما تقضي بذلك المادة 50 من القانون المدني وهو ما أشارت إليه المادة 86 من قانون الولاية حينما نصت على ما يلي:

---

1 - يترتب على ذلك التمييز -خاصة -تحديد طبيعة العلاقة بينه وبين الوالي، حيث يكون:

- مرؤوسا في حالة القرارات التي يتخذها كممثل للدولة خاضعا بذلك لجميع مقتضيات نظام السلطة الرئاسية Pouvoir hiérarchique.

-بينما يخضع لنظام الوصاية الإدارية Tutelle administrative بالنسبة للقرارات التي يتخذها كممثل للبلدية .

راجع : د- محمد الصغير بعلي. قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق ،ص : 92 .

"يمثل الوالي الولايـة في جميـع أعمـال الحيـاة المدنية والإداريـة حـسب الأشـكال والشروط المنصوص عليها في القوانين التنظيمات المعمول بها.

يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولايـة. باسم الولاية، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي".

- وعلى كل ،فإن الازدواجية في الاختصاص التي يتمتع بها الوالي كممثل للولايـة تارة وللدولة تارة أخرى،يسمح بتقسيم قرارات الوالي إلى نوعين، وذلك بنـاء عـلى المـادة 103 من قانون الولاية التي تنص على مايلي:

" يتخـذ الـوالي قـرارات لتنفيـذ مـداولات المجلـس الـشعبي الـولائي وممارسـة السلطات المحددة في الفصلين الاول والثاني من هذا الباب."

أ)- النوع الأول : قرارات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: حيث تنص المـادة 83 مـن قانون الولاية على ما يلي :

" ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي".

كما يصدر القرارات اللازمة باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (المـواد من 83 إلى 91).

ب)- النوع الثاني:قرارات الولي باعتباره ممثلا للدولـة ومنـدوب الحكومـة عـلى مستوى الولاية: وذلك إعمالا لسلطاته الواردة في :

- الفصل الثاني من الباب الرابع (المواد من 92 إلى 101) من قانون الولاية،

- أو استنادا إلى أي نص تشريعي أو تنظيمي آخر. مثـل : المرسـوم التنفيـذي رقـم 90-230 المؤرخ في 25/ 07/ 1990 المحـدد لأحكـام القـانون الأسـاسي الخـاص بالمناصـب والوظائف العليا في الإدارة المحلية(خاصة الماد 4 و5 منه).

- و مهما يكن، فإن قـرارات الـوالي تـدرج في مدونـة القـرارات الإداريـة الخاصـة بالولاية، وفقا للفقرة الثانية من المادة 104 من قانون الولاية .

مع الإشارة هنا إلى أن القرارات الصادرة عن الولايات يعود الاختصاص بـالنظر في منازعاتها المتعلقة بإلغائها، طبقا للفقرة الثانية من المادة 7 من ق .إ. م إلى الغرف الجهويـة

القائمة بكل من المجالس القضائية التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، حسب اختصاصها المحلي (سابقا، فقرة 110 مكرر).

– ولعل أهم فائدة للتمييز بين نوعي قرارات الوالي 1، في مجال القانون القضائي، إنما يكمن في إعفاء الوالي من تأسيس محام - في حالة الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة - بالنسبة للقرارات التي يصدره كممثل للدولة، خلافا لتلك التي يصدرها كممثل للولاية، حسب اجتهاد مجلس الدولة[2].

188- ثالثا : قرار مدير أو رئيس المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية:

-يترتب على إضفاء الشخصية المعنوية على المرافق العامة الاستقلال القانوني عن الجهات التي أنشأتها سواء كانت مركزية أو لامركزية. إلا أنها تبقى خاضعة لوصاية تلك الجهات .

تظهر الإدارة اللامركزية المرفقية في شكل مؤسسات عامة[3] Etablissements Publics . بغض النظر عن مدى ونطاق اختصاصها إن كان وطنيا. مثل : المعاهد العليا. والدواوين الوطنية، الجامعات ؛ أو محليا. مثل : المؤسسات العمومية

---

1 - يكون الوالي تحت السلطة الرئاسية Pouvoir hiérarchique للوزير حينما يصدر قرارات تمثيلا للدولة. بينما يخضع لنظام الوصاية الإدارية Tutelle حينما يصدر قراراته تمثيلا للولاية .

للتمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، راجع خاصة :

- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. المرجع السابق، ص:77 وما بعدها.

2 - مجلس الدولة، قرار رقم 184600 بتاريخ 31-05-1999 :

" حيث أنه يستخلص من عريضة الاستئناف بأن ولاية الشلف الممثلة من قبل واليها أن هذا الأخير هو الذي حرر عريضة الاستئناف ووقع عليها، حيث أنه يستخلص من لب هذا النزاع بأن الولاية معنية هي من مصالحها الخاصة ولم تكن ممثلة للحكومة المركزية .

حيث أنه ونظرا لذلك كان على الوالي أن يلجأ إلى نيابة محام معتمد لدى المحكمة العليا لكي يمثله أمام مجلس الدولة ،وذلك عملا بالمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية .

وبالتالي فولاية الشلف قد خرقت هذه المادة. وبالتالي يصبح استئنافها غير مقبول شكلا عملا بالمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية ".

3 - د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. المرجع السابق، ص 241 وما بعدها.

الولائية[1] والبلدية[2] العاملة في شتى المجالات كالنقل والنظافة والسكن التي تدخل قانونا في صلاحيات الإدارة المحلية .

وعادة ما تفرغ المؤسسات العامة في شكلين أساسين، هما: المؤسسات العامة الإدارية (E.P.A)، والمؤسسات العامة الصناعية التجارية (E.P.I.C).

المطلب الثاني
مجلس الدولة

189- يجب أن يكون محل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة منصبا على قرار إداري أو تصرف [3] صادر عن إحدى الجهات التي أوردتها المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 السالف الذكر، والتي سنحدد مدلولاتها كأسس ومعايير للاختصاص القضائي الإداري (لاحقا، فقرة 304 وما بعدها)، وهو ما يتمثل في :

1- السلطات الإدارية المركزية: Les Autorités Administratives centrales

2- الهيئات العمومية الوطنية : Les institutions publiques nationales

3- المنظمات المهنية الوطنية: Les organisations professionnelles nationales

وعليه. فإن محل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة. يجب أن ينصب على إحدى التصرفات أو القرارات التالية :

الأمر. المرسوم (الرئاسي. أوالتنفيذي)، القرار الوزاري، قرار رئيس الهيئة العمومية الوطنية. قرار مسؤول أو رئيس المنظمات المهنية الوطنية .

---

1 - تنص المادة 126 من قانون الولاية على ما يلي :

" يمكن الولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية.

2 - تنص المادة 136- من القانون البلدي على ما يلي :

" يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

3 - في فرنسا، يعود الأساس التاريخي لهذا الشرط في دعوى الإلغاء (حينما كانت دعوى استثنائية) إلى نظرية الوزير القاضي Ministre juge. حيث كان يجب على الطاعن أن يتظلم أولا أمام الوزير المختص، ثم يطعن في قراره – استئنافا – أمام مجلس الدولة. إلى تاريخ قضية كا دوCadot سنة 1889. والتي قبل فيها مجلس الدولة الطعن مباشرة دون اشتراط المرور بمرحلة الطعن الإداري أمام الوزير المختص .

190- أولا – الأمـــر : L' ordonnance

تنص المادة 124 من الدستور على أنه:

"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93، من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

كما نصت المادة منه120 (فقرة 5 و6) على ما يلي:

"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

– وعليه، فإن هذه الأوامر إنما تتعلق بمجال القانون، حيث تنصب على المجالات المخصصة أصلا للسلطة التشريعية (المادة 122، 123 من الدستور)، إلا أن الدستور خول لرئس الجمهورية أن يشرع –بدلا منها– بموجب أوامر في الحالات السابقة الواردة بالمادتين :120 و124 من الدستور، أي :

– حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، كحله من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 129 من الدستور،

– أو أثناء المدة التي تفصل بين دورتي البرلمان، ذلك أن البرلمان يعقد دورتين عاديتين في السنة تتراوح مدة كل واحدة بين أربعة [1] وخمسة أشهر [1].

---

1 – حيث تنص المادة 118 من الدستور على ما يلي :

- أو الحالـــة الاستثنائيـــة Etat d'exception، وذلـك خلافـا لحـالتي الحـصار والطوارئ، حيث لا يتمتع رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر.

- أو في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون الماليـة في أجـل(75 يومـا) أن يـشرع بدلا منها.

- فهي - إذن - من الناحية الموضوعية - المادية، لا تختلف عن الأعمال التـشريعية (القوانين) التي لا تصلح لأن تكون محلا لأي طعن قضائي، كما بيّنا سابقا.

وهي من الناحية العضوية - الشكلية، لا تختلف عن الأعـمال الإداريـة لـصدورها من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

- ومن ثم، فإن التساؤل قائم حول الطبيعة القانونية للأوامر مـن حيـث تكييفهـا علـى أنهـا أعمال تشريعيـة (قوانين) أو أعمال إدارية (قرارات إدارية)، نظرا للآثـار المهمة. المترتبة على ذلك التمييز، خاصة من حيث الطعن فيها قضائيا.

- وفي هذا السياق، يذهب القضاء والفقه في فرنسا إلى التمييز بين مرحلتين[2]:

- فهي أعمال إدارية، قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة قبل المصادقة عليهـا مـن المصادقة عليها من طرف البرلمان.

" يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل.
يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.
و يمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلـب مـن رئـيس الحكومـة، أو بطلـب مـن ثلثـي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.
تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله".

1 - طبقا للمادة 5 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8/ 03/ 1999 المتعلق بتنظيـم المجلـس الـشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

2- De Laubadaire (A), op. cit, p : 544.

-Vedel (G), Droit administratif, P.U.F, op.cit, p:219 et S.

وراجع أيضا : الأستاذ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهوريـة " النظـام القـانوني للأوامـر"، مجلة إدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2000، ص : 9 وما بعدها.

- وهي أعمال تشريعية، غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة، بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، شأنها شأن باقي القوانين Les Lois الصادرة عن السلطة التشريعية.

191- ثانيا- المرسوم Le décret

منذ دستور 1989، أصبح للمرسوم نوعان:

أ) - المرسوم الرئاسي : Le décret présidentiel

- تنص الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور على أن :

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

يمارس رئيس الجمهورية تلك السلطة التنظيميةLe Pouvoir réglementaire، في الواقع، بموجب توقيع المراسيم الرئاسية طبقا للفقرة 6 من المادة 77 من الدستور، مما يجعلها واسعة ومستقلة إذ أنها تطال كافة الميادين باستثناء مجال أو اختصاص القانون المحدد - أساسا - بموجب المادتين : 122 و123 من الدستور.

وعليه، فإن المراسيم الرئاسية هي أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، تصلح - مبدئيا - لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص مدى المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا ونهائيا، إعمالا للمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01.

192- ومع ذلك، فإن بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية، يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة Actes de souveraineté، نظرا لعلاقتها بالسلطة التشريعية أو بالعلاقات الدولية، كما رأينا (سابقا، فقرة23 وما بعدها)، الأمر الذي يخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري)، كما ذهب كل من الفقه والقضاء الفرنسي والجزائري (الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أو لمحكمة العليا -سابقا) [1].

1 - أنظر :

- المجلس الأعلى(الغرفة الإدارية) :

- ب- أ / بلدية اجزائر بتاريخ 26- 01-1966.

- والي الجزائر / S.A.I.D بتاريخ 18-06-1977.

ب) -- المرسوم التنفيذي : Le décret exécutif

– يخول الدستور لرئيس الحكومة إصدار مراسيم تنفيذية، تصلح للطعن فيها أمام مجلس الدولة ليفصل بها ابتدائيا ونهائيا، ما لَم تشكلا عملا من أعمال السيادة أو الحكومة، على النحو السالف الذكر بشأن المراسيم الرئاسية.

ثالثا- القــرار الــــــوزاري:

193- يتمتع أعضاء الحكومة، خاصة الوزراء، بسلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع لكل وزير، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية.

كما يمكن إصدار قرارات إدارية وزارية مشتركة صادر عن وزيرين أو أكثر.

وإذا كانت المراسيم (كالقوانين) تنشر في الجريدة الرسمية حتى يمكنها أن تنتج أثرها القانوني وتجد طريقها إلى التنفيذ والتطبيق، فإن القرارات الوزارية تنشر -أصلا - في النشرة الرسمية للوزارة Bulletin officiel، حيث تنص المادة 9 من المرسوم رقم88-131 المؤرخ في 4/ 07/ 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي :

" يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة واردة في التنظيم الجاري به العمل.

وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل" .

194- إن تصرفات الوزير وأعماله لا تتوفر كلها على خصائص القرار الإداري (الطابع التنفيذي خاصة، أي ترتيب أثر قانوني معين)، مثل :

المنشورات Les circulaires والتعليمات Les directives، والأنظمة والإجراءات الداخلية للإدارة، والاقتراحات Les propositions وغيرها...

– المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم : 36473 بتاريخ : 17/ 01/ 1984.

'حيث أن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة

حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بأعمال السيادة،

حيث أن القرار مستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي من طرق الطعن ...'

–وبناء عليه، فإنه لا يمكن تكييف مثل تلك التصرف والأعمال بأنها قرارات إدارية، لأنه ليس من شأنها أن تحدث أثرا بذاتها : ne faisant pas grief، حيث لا تؤثر في المراكز القانونية لا إنشاء ولا تعديلا ولا إلغاء.

195- ولعل أهم ما يثار بهذا الصدد، مسألة التصرفات والقرارات الصادرة عن الأجهزة والمصالح الخارجية Les services extérieurs المرتبطة بمختلف الوزارات (مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية البريد والمواصلات، الجمارك...) الموجودة – أساسا – على مستوى كل الولايات، أو على مستوى جهوي، من حيث الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون بإلغائها.

أ– الفقه: يمكن اعتبار هذه المديريات والمصالح – من حيث التأصيل الفقهي – تطبيقا لصورة عدم التركيز الإداري Déconcentration كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض Délégation دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة، لأنها ليست من قبيل الإدارات والهيئات اللامركزية Décentralisation التي تقوم على فكرة الشخصية المعنوية (الاعتبارية) الإقليمية :مثل: (البلدية، الولاية) أو المرفقية (المؤسسات العامة)، مثل : الجامعة.

وعليه، فإنها تعتبر هيئات وأجهزة تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية المركزية الموجودة بالوزارة بالعاصمة، أي أنها من السلطات الإدارية المركزية (الوزراء)، باعتبارها جزءا منها.

وبالتالي فإن مجلس الدولة يختص ابتدائيا ونهائيا بالطعون بالإلغاء الموجهة ضد ما يصدر عن مديريها من قرارات، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الوزير أصلا.

ب– القضاء : لا يمكن استخلاص اجتهاد قضائي واضح من خلال قرارات الغرف الإدارية بهذا الشأن.

ومع ذلك فإن التأصيل الفقهي السابق (عدم التركيز الإداري) هو مـا ذهـب إليـه مجلس الدولة في بعض قراراته الأخيرة [1]، وإن كان اتجاهه لم يستقر بعد.

ج- التشريع : أما بالنسبة للقوانين الأساسية (المراسيم التنفيذية والقرارات المتعلقة بتلك المديريات)، فإن العديد منها تخولها أهلية التقاضي وتسمح بالطعن في قراراتها محليـا أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، مع إمكانية الطعن فيها بالاستئناف أمام (المحكمة العليا -الغرفة الإدارية سابقا)، أي مجلس الدولة حاليا، مما يجعلهـا قـرارات متميـزة عـن قرارات الوزير

- وعليه، فإن هذا الوضع المتناقض والغامض إنما يحتاج إلى إصدار نص عام يبين نوع تلك القرارات والجهة القضائية المختـصة بـالنظر في الطعـون ضـدها، كـما يؤمـل أن يلعب مجلس الدولة دوره بهـذا الـصدد كهيئـة مكلفـة بتقـويم أعـمال الجهـات القـضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي كما هو وارد بالمادة 152 من الدستور.

رابعا : قــرار مديــر أو رئيــس الهيئــة العموميــة الوطنيــة

L'institution publique nationale

196- لقد جاءت المادة 9 من القانون العضوي 98 – 01 السابق موسعة وموضحة لحدود اختصاص مجلس الدولة، مقارنة بقانون الإجراءات المدنية (المادة 274 منه) ؛ حيـثما نصت على اختـصاص مجلـس الدولـة ابتـدائيا ونهائيـا بـالنظر في الطعـون الموجهـة ضـد القرارات (التنظيمية والفردية) الصادرة عن الهيئات الوطنية العمومية.

يقصد بالهيئات العمومية الوطنية، الأجهزة والتنظيمات المكلفـة بممارسـة نـشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنيـة في مختلـف مجـالات الحيـاة العامـة للدولـة، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية، مثـــل : المجلـس الأعـلى للوظيفـة العامـة، المجلـس

1 - أنظر، مجلس الدولة:

- قرار رقم 149303 بتاريخ 01/ 02/ ، 1999، إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي :

" حيث أنه بمقاضاة مديريـة البريـد والمواصـلات بولايـة المسيلة في الـدعوى الأصـلية التـي لا تتمتـع [illegible] المعنوية، فإن المستأنف عليها الحالية باتباعها ذلـك تكـون قـد أساءت في توجيـه دعواهـا ... ".

[illegible] الصدد : صالح عنصر، المستشار بمجلس الدولة: رأي حول تمثيل الدولة من طـرف هيئاتهـا [illegible] مجلس الدولة، العدد الأول، سنة 2002، ص: 52 وما بعدها.

الوطني الاقتصادي والاجتماعي C.N.E.S، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الأعلى للإعلام، وكذلك السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى، مثل :(مجلس الأمة، المحكمة العليا، المجلس الدستوري)، حينما تمارس تلك الهيئات صلاحيات إدارية صرفة، خارج اختصاصاتها الدستورية .

خامسا: قرار مسؤول المنظمات المهنية الوطنية

L'organisation professionnelle nationale

197- لقد جرت أحكام القضاء وآراء الفقه، كما تدل الدراسة المقارنة[1]، على اعتبار القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية لتخضع بذلك لرقابة القضاء الإداري، وهو ما تذهب إليه المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، وتؤكده قوانين وأنظمة المنظمات المهنية في الجزائر (منظمة : المحامين، الأطباء، المهندسين المعماريين المحاسبين ...إلخ) .

ويلاحظ بهذا الصدد، أن النظام الفرنسي، عادة ما يعتبر قرارات المجالس العليا للتأديب التابعة للمنظمات المهنية من قبيل القرارات القضائية لا مجرد أعمال إدارية، إذ يطعن فيها بالنقض - لا بالإلغاء -أمام مجلس الدولة، على أساس أن تلك المجالس هي هيئات قضائية متخصصة Spécialisées في هذا المجال.

بينما لم تورد المادة 9 (فقرة 1) من القانون العضوي 98 – 01 مثل هذا التمييز، مما يبقي المجال مفتوحا لاجتهاد مجلس الدولة الجزائري[2]، خاصة لدى سكوت النصوص بهذا الشأن.

---

1 – أنظر: - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص : 451 وما بعدها.

- Debbasch (c), op.cit, p : 199.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم:004827بتاريخ: 24/ 06/ 2002

"حيث أن المادة 9 من القانون 98/ 01 المؤرخ في 30/ 05/ 1998 تخول لمجلس الدولة الصلاحيات للفصل ابتدائيا ونهائيا :

– في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

والخلاصة أن المادة 9 (فقرة 1) إنما جاءت لتوسع من نطاق هذا النوع من الاختصاص المخول لمجلس الدولة، مقارنة مع نطاق اختصاص الغرفة الإدارية القائمة سابقا بالمحكمة العليا[1] .

المبحث الثاني
الطاعـن

198- لقد وضع قانون الإجراءات المدنية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون والدعاوى المدنية والإدارية، ومنها الطعن بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية ومجلس الدولة. حينما نص في المادة 459 منه على ما يلي:

" لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك.

ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية. كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى، إذا كان هذا الإذن لازما ".

ومن ثم فإنه يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالإلغاء توافر: الصفة. والأهلية، والمصلحة.

حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية ومن ثم فإن قراراته تكتسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة ".

وواضح أن مثل هذا القرار يخلط ولا يميز بين العمل الإداري والعمل القضائي .

1 - تنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي :

تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا.

1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية.

2) الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المحكمة العليا ".

المطلب الأول
الصفة - Qualité

199- بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى[1].

المطلب الثاني
الأهليـة

199 مكرر- عادة ما يميز بين : الشخص الطبيعي والشخص المعنوي.

أولا- الشخص الطبيعي: طبقا للمادة 40 من القانون المدني، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد (19 سنة) وكان متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه.

وفي حالة فاقد الأهلية أو ناقصها تطبق أحكام القانون المدني (خاصة المواد 42 ، 43 ، 44) وقانون الأسرة (المواد من 81 إلى 125).

وعليه يجب أن يتولى الطعن بالإلغاء الولي أو الوصي (بالنسبة للقاصر)، أو القيم (بالنسبة للمحجور عليه).

ثانيا - الشخص المعنوي (العام أو الخاص) : طبقا للمادة 50 من القانون المدني، فإن الشخص الاعتباري (المعنوي) ، مهما كان نوعه، يتمتع بحق التقاضي2، كما تنص المادة نفسها أيضا على تعيين نائب يعبر عن إرادته.

---

1 – انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص : 489.

وراجع :

رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، المرجع السلبق، ص :246 وما بعدها.

2– نورد بهذا الصدد بعض قرارات القضاء الإداري:

1) المجلس الأعلى ،الغرفة الإدارية، قرار رقم: 58826 بتاريخ : 30/ 01/ 1988:

وهكذا، فإن النصوص والقوانين الأساسية[1]، عادة ما تعين من يعبر عن تلك الإرادة، ويتمتع بأهلية التقاضي نيابة عن الشخص المعنوي، وهو:

1 - الوزير المختص، بالنسبة للدولة، وذلك طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 169 من ق.إ.م التي نصت على أنه :

ولتحديد الوزير المختص يجب الرجوع إلى المرسوم التنفيذي الذي يحدد صلاحيات الوزير المعني.

2-الوالي، بالنسبة للولاية، وذلك طبقا للمادة 87 من قانون الولاية التي تنص على أن :

" حيث أن رئيس الدائرة ممثل مقاطعة (المادة 166من قانون الولاية -السابق) الذي لا يتوفر على الشخصية المعنوية ولا على الاستقلال المالي (المواد 166 إلى 170 من قانون الولاية) لا يتمتع بسلطة التقاضي .

وأن الوالي وحده هو المتمتع بسلطة التقاضي باعتباره ممثلا للدولة (المادة 159) من قانون الولاية وممثلا للولاية (المادة 125 من نفس القانون) .

حيث يستخلص مما سبق أنه لا يوجد أي نص يرخص لرئيس الدائرة بالتقاضي " .

2) مجلس الدولة،قرار رقم: 182149بتاريخ:14/ 02/ 2000:

" حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري مختص داخل الولاية ليست له أية استقلالية وهو تابع للولاية .

حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاضى وحدها ".

3) مجلس الدولة ،قرار رقم:149303، بتاريخ : 01/ 02/ 1999:

"حيث أن الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعاوى أمام الجهات القضائية، ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات.

وحيث أنه بمقاضاة مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن المستأنف عليها الحالية باتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعواها ".

1 - تنص المادة 169 (3) من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي :

" ويجب أن يكون الطعن ومذكرات الدفاع المقدمة من الدولة موقعا عليها من الوزير المختص أو من الموظف الذي يفوض بهذا الغرض أو من أي سلطة تفوض بذلك بمقتضى نص في القانون أو في لائحة ،تمثل(وليس " تمثيل" كما ورد خطأ) جميع المجموعات العامة الأخرى أمام القضاء بواسطة السلطات المنصوص عليها في المواد التي تنظمها ".

" يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية ".

ولذلك فقد جاءت المادة 54 من قانون الولاية لتنص على ما يلي :

" يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها".

3- رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالنسبة للبلدية، وذلك طبقا للمادة 60 من قانون البلدية. التي خولته إحدى فقراتها الحق في :

" رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها "، في جميع القضايا إلا في حالة تعارض مصالحه الخاصة مع مصالح البلدية[1].

4- ممثل الشخص المعنوي (المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية. الهيئات العمومية الوطنية، ممثل المنظمة المهنية الوطنية)، مهما كانت تسميته (مدير، رئيس، مدير عام، مسير، نقيب..)، طبقا لقانونه الأساسي، حيث يمثل الجامعة -مثلا- رئيسها، ويمثل المستشفى مديره .

المطلب الثالث

المصلحة - Intérêt

199 مكرر **1**- تطبيقا لقاعدة : " لا دعوى بدون مصلحة"، " Pas d'intérêt pas d'action "، فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة، رغم ما يكتنف مفهوم المصلحة من غموض.

فشرط المصلحة في دعوى الإلغاء يتسم بنوع من المرونة والاتساع نظرا للطبيعة الموضوعية لتلك الدعوى وحتى يشجع الأفراد على الدفاع على دولة الحق والقانون.

1- تنص المادة 66 من القانون البلدي على أنه :

"عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية يعين المجلس الشعبي البلدي أحد أعضائه لتمثيل البلدية، سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود ".

ولعل أهم خصائص ومميزات المصلحة إنما يتمثل في كونها : شخصية[1] ومباشرة وقائمة وحالة، سواء كانت مادية أو معنوية[2].

فشرط المصلحة لا يتوفر، إذ لم يؤثر القرار المطعون فيه في المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة وفعلية، وهو ما يحدده القاضي الإداري .

المبحث الثالث
الميعاد

يختلف ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام الغرف الإدارية عنه بالنسبة لرفعها أمام مجلس الدولة .

المطلب الأول
الغرفة الإدارية

200- تنص المادة 169 مكرر على ما يلي :

" لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري.

ولا يقبل أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا (إلا) خلال الأربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره".

-يعتبر شرط الميعاد من النظام العام3، حيث يجب أن ترفع دعوى الإلغاء أمام الغرفة

---

1 - يمكن أن تكون المصلحة جماعية، الأمر الذي يترتب عنه تقديم عريضة جماعية requète collective للدفاع عن مصلحة واحدة مشتركة بين أكثر من شخص، وهو ما كانت قد قضت به قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، على الرغم من ظاهر نص المادة 169 من ق.إ.م.

2 – أنظر :

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص :488وما بعدها.
- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 409: وما بعدها.
- رشيد خلوفي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص: 171 وما بعدها.

- Debbasch (c)، op.cit، pp : 288 et s.

3 – طبقا للمادة 461 من ق.إ.م، وأنظر أيضا :

الإدارية خلال مدة أربعة أشهر1، تحسب كاملة مع إمكانية تمديدها في حالات وقف أو قطع الميعاد.

201- أولا : حساب المدة :

- تحسب مدة الطعن "كاملة وتامة "[2] طبقا لقاعدة الميعاد كاملا :Délai franc، وعليه فهي تخضع للقواعد التالية :

أ- بداية الميعاد : تنطلق بداية الميعاد في اليوم الموالي لإعلان القرار، وذلك إما :

- من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، إذا كان القرار فرديا .

- أو من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، إذا كان القرار تنظيميا.

ب -نهاية الميعاد: طبقا لمبدأ حساب المدة كاملة تكون نهاية مدة الميعاد أيضا في اليوم الموالي لسقوط ذلك الميعاد .

مثال : بتاريخ 1-2-2005 تم إعلان القرار (التبليغ أو النشر) :

- القاعدة : حساب مدة الأربعة أشهر كاملة .

- البداية : يوم 2-2-2005(من اليوم الموالي للإعلان).

-النهاية :يوم 3-6-2005(في اليوم الموالي لسقوط الميعاد)، حيث تقبل الدعوى إذا ما رفعت فيه.

- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 115: وما بعدها.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية،، المرجع السابق، ص: 188 وما بعدها.

1 - أما بالنسبة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فقد نصت المادة 280 من ق إ. م على ما يلي :
" يرفع الطعن أمام المحكمة العليا (مجلس الدولة) خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عنه في المادة 279 في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد".

2- حيث تنص المادة 463 من ق.إ.م على ما يلي :
"جميع المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون،تحتسب كاملة وإذا صادف آخر الميعاد يوم عطلة امتد إلى أول يوم عمل يليه.- ولا يجوز إجراء أي تبليغ أو تنفيذ قبل الساعة الثامنة ولا بعد الساعة الثامنة عشر، ولا في أيام العطلة الرسمية إلا بأذن من القاضي في حالات الاستعجال أو وجود خطر في التأخير" .

202- ثانيا : امتـــداد الميعـــاد :

إن ميعاد الطعن القضائي المشار إليه أعلاه يمكن تمديده في عدة حالات تتمثل في[1] :

أ- حالات وقف الميعاد suspension des délais: يترتب على وجود وقيام حالات وقف الميعاد توقيف سريان مدة الطعن مؤقتا ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات الوقف، حيث يستكمل فقط ما تبقى من المدة القانونية .

وتتمثل حالات وأسباب وقف الميعاد في ما يلي :

1- بعد المتقاضي عن إقليم الدولة :Délais de distance.

حيث نصت المادة 236 من ق.إ.م على ما يلي :

"إذا كان أحد الخصوم يقيم خارج البلاد فإنه يزاد إلى ميعاد الطعن شهر واحد بالنسبة له مهما كانت طبيعة الدعوى ".

2- العطلة الرسمية : تتمثل العطلة الرسمية في أيام الراحة الأسبوعية والأعياد الرسمية كما أشارت المادة 464 من ق.إ.م، وكما هي محددة في القانون[2].

3–القوة القاهرة : Force majeure

يستنتج من المادة 461 من ق.إ.م أنه يترتب على وجود حالة من حالات القوة القاهرة (فيضان، زلزال، إضراب عام...) وقف سريان الطعن إلى حين زوال تلك الحالة .

4–طلب المساعدة القضائية : Aide judiciaire .

- يتوقف ميعاد الطعن من تاريخ إيداع طلب المساعدة القضائية لدى الجهة المختصة، ليستكمل ما تبقى من المدة من تاريخ تبليغ الرد قبولا أو رفضا، وذلك طبقا للمادة 237 من ق.إ.م.

ب –حالات قطع الميعاد interruption des délais: تختلف حالات قطع الميعاد عن حالات وقفه، من حيث بداية حساب مدة الميعاد بصورة كاملة ومن جديد .

---

1 - أنظر، د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص :396 وما بعدها.

- Debbasch (c)، op.cit، pp : 339 et s.

2 - بموجب القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 –07–01963 المحدد لقائمة الأعياد القانونية، المعدل والمتمم.

لا ينص النظام القانوني الجزائري على حالات معينة ومحددة لقطع الميعاد، خلافا لقضاء الغرفة الإدارية التي كانت قائمة بالمحكمة العليا التي اعتبرت حالة الخطإ في الجهة القضائية المختصة سببا لقطع الميعاد، مسايرة في ذلك القضاء الإداري المقارن، حينما قضت بأنه :

"من المبادئ المستقر عليه قضاء، أن الطعن أمام الجهة القضائية المرفوع خطأ أمام جهة قضائية غير مختصة. لا يسقط أجله الذي يبقى قائما طوال المدة التي تستغرقها الدعوى الخاطئة ....، ومتى توفرت شروط قيام الأجل. وجب اعتبار الدفع الناعي بفوات الميعاد. غير مؤسس "[1].

وقد ساير وأقر مجلس الدولة ذلك. حينما قضى بأنه :

" نظرا للاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الذي كرس المبدأ التالي : أن أجل الطعن القضائي أمام الجهات القضائية الإدارية قائم طوال المدة التي تستغرقها الدعوى الموجهة أمام الجهة القضائية غير المختصة. حتى ولو انتقلت إلى الاستئناف، شريطة أن ترفع الدعوى أمام الجهة القضائية غير المختصة خلال أجل الطعن المعمول به"2.

203- وخلافا لميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، فإن المشرع لم يتعرض إلى حالة سكوت الإدارة (القرار الضمني أو السلبي)، كأن تسكت الإدارة البلدية ولا ترد على طلب رخصة ما، مثل رخصة البناء.

ولذلك، فإن البعض يدعو إلى الأخذ بما هو سائد أمام مجلس الدولة (أوالغرفة الإدارية سابقا)[3]، أي اعتبار سكوت الإدارة لمدة 3 أشهر بمثابة قرار ضمني، وفقا للمادة 279 من ق. إ.م.

---

1 -المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 44026، بتاريخ 23-11-1985.

وهو ما أكده قرار آخر لها صادر بتاريخ28-07-1990.

2 - مجلس الدولة،ملف رقم: 004945 بتاريخ:17/ 12/ 2002.

3 - أنظر، د. عيسى رياض، المرجع السابق، ص 92.

المطلب الثاني
مجلس الدولة

204- يعتبر شرط الميعاد من النظام العام[1]، حيث يجب أن ترفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة خلال مدة شهرين، وفقا للمادة 280 من ق .إ.م التي تنص على ما يلي :

"يرفع الطعن أمام المحكمة العليا خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عنه في المادة 279 في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد ".

تحسب المدة كاملة (مدة الشهرين) مع إمكانية تمديدها في حالات وقف أو قطع الميعاد.

-أولا: حساب المدة :

– تحسب المدة "كاملة وتامة"[2] طبقا لقاعدة الميعاد كاملا :Délai franc، حيث يتم الحساب بالأشهر وليس بالأيام(De quantième à quantième).

وعليه تكون :

أ)– بداية الميعاد : تنطلق من اليوم الموالي للعلم بموقف الجهة مصدرة القرار حيال الطعن والتظلم المسبق أمامها.

ولهذا فبداية الميعاد هي اليوم الموالي إما :

1– من تاريخ تبليغ الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أمام الإدارة طبقا للمادة 280،

---

1 – وهو ما عبرت عنه قرارات الغرفة الإدارية السابقة بالمحكمة العليا بالصيغة التالية :
"على الوجه المأخوذ من خارج الأوجه الواردة في العريضة ".

2 – حيث تنص المادة 463 من ق.إ.م على ما يلي :
"جميع المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون تحتسب كاملة وإذا صادف آخر الميعاد يوم عطلة امتد إلى أول عمل يليه.
ولا يجوز إجراء أي تبليغ أو تنفيذ قبل الساعة الثامنة عشر ولا في أيام العطل الرسمية إلا بإذن من القاضي في حالات الاستعجال أو وجود خطر من التأخير".

2- بعد مرور فترة 3 أشهر، في حالة سكوت الإدارة وعدم الرد على الطعن الإداري المسبق المشار إليه سابقا طبقا للمادة 279 التي تنص على ما يلي :

" إن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر، عن الرد على طلب الطعن التدريجي أو الإداري، يعد بمثابة رفض له.

وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان، إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب".

ومثل هذا النص يثير مسألة الدعاوى الإدارية السابقة لأوانها Requète prématurée، حيث يتجه الفقه والقضاء المقارن إلى رفضها، وإن كان موقف القضاء الإداري الجزائري ما زال يتسم بعدم الاستقرار [1].

ب)- نهاية الميعاد: طبقا لمبدأ حساب المدة كاملة، تكون نهاية مدة الميعاد أيضا في اليوم الموالي لسقوط ذلك الميعاد [2].

مثال : بتاريخ 1-2-2005 تم تبليغ قرار رفض الطعن الإداري المرفوع أمام وزير الداخلية :

- القاعدة : حساب مدة الشهرين كاملة .

- البداية : يوم 2-2-2005 (من اليوم الموالي للتبليغ، حيث لا يحسب يوم التبليغ).

- النهاية :يوم 3-4-2005 (في اليوم الموالي لسقوط الميعاد)، حيث تقبل الدعوى إذا ما رفعت فيه.

---

1 - راجع : خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص : 220 وما بعدها.

2 - المحكمة العليا، قرار رقم 50894 بتاريخ 02/ 10/ 1988 :

" متى كان مقررا قانونا أن الآجال (المواعيد) المقررة في قانون الإجراءات المدنية تحسب كاملة، فإن اليوم الأول للتبليغ واليوم الأخير لا يحسب، ومن ثم القضاء خلاف هذا المبدإ يعد مخالفة للقانون".

- المحكمة العليا، قرار رقم 97434 بتاريخ 22/ 11/ 1992 :

"حيث أنه حسب مقتضيات المادة 463 من ق.إ.م. فإن جميع المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون [illegible] كاملة أي تسري ابتداء من اليوم الموالي الذي يتم فيه إجراء نشر أو تبليغ القرار وتنقضي بآخر يوم [illegible] الذي يعقب ذلك اليوم "

ثانيا- امتـــداد الميعـــاد:

إن ميعاد الطعن القضائي المشار إليه أعلاه يمكن تمديده في عدة حـالات تتمثـل في[1]: حالات وقف الميعادSuspension du délai، وحالات قطع الميعاد Interruption du délai، كما هو الحال بالنسبة للغرف الإدارية (سابقا، فقرة 202)

المبحث الرابع
الإجراءات والأشكال

205- يشترط قانون الإجراءات المدنية، طبقا للـمادة 281، لقبـول الطعـن، التقيـد والالتزام بالإجراءات التالية[2]:

أ) تقديم عريضة مكتوبة، بعدد الخـصوم، وتتـضمن ملخـص الموضـوع، وموقـع عليها من الطاعن إذا كان شخصا طبيعيا أو الممثل القانوني إذا كان شخصا معنويا.

ويجب أن تكون مستوفية الشروط، وذلك بأن تتضمن الإشارة إلى البيانات التالية :

معلومات تتعلق بالأطراف، واحتوائها على موجز للوقائع، وذكر وجـه أو أوجـه الطعن.

وإذا كان شرط توقيع عريضة الطعن من طـرف محـام مقبـول أمـام مجلـس الدولـة (المحكمة العليا)، إلا بالنسبة للدولة [1] يعتبر شكلا جوهريا لازما بالنسبة لدعاوى الإلغاء

---

1 - أنظر، د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص :396 وما بعدها.

- Debbasch (c), op.cit, pp : 339 et s.

2 - تنص المادة 240 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالطعن بالنقض، والتي تسري على الطعـن بالإلغـاء هنا بموجب المادة (281 ق.إ.م)، عل ما يلي :

" يرفع الطعن بالنقض بعريضة مكتوبة موقع عليها من محام مقبول أمام المحكمة العليا ".

كما تنص المادة 241 منه على ما يلي :

" يجب لقبول العريضة شكلا أن تكون مستوفية للشروط التالية :

1) – أن تشتمل على اسم ولقب ومهنة وموطن كل من الخصوم.

2) – أن يرفق بها صورة رسمية من الحكم المطعون فيه .

3) – أن تحتوي على موجز للوقائع وكذلك الأوجه التي يبنى عليها الطعن المرفوع للمحكمة العليا، كـما يجب أن يرفق بها عدد من النسخ يمثل عدد الخصوم، وكذا الإيصال المثبت لدفع الرسم القـضائي المقـرر لإيداع العريضة ".

المرفوعة أمام مجلس الدولة. فإن الطاعن بالإلغاء أمام الغرف الإدارية يمكنه توقيع العريضة ورفعها شخصيا. أو توكيل أي محام .

ب) تقديم نسخة من القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء[2]، حتى يستطيع قاضي الإلغاء فحص وجه أو أوجه الإلغاء المثارة من طرف الطاعن .

جـ) تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي.

المبحث الخامس
الطعن الإداري المسبق

205مكرر- لقد كان قانون الإجراءات المدنية يشرط لقبول جميع الطعون بالإلغاء، سواء تلك المقامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ضرورة اللجوء - مسبقا - إلى الطعن أمام الإدارة ؛ إلا أنه. ومنذ تعديله سنة1990. أصبح يميز بين دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرف الإدارية. وتلك المرفوعة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (حاليا مجلس الدولة) .

المطلب الأول
الغرفة الإدارية

205مكرر1- لقد أصبح قانون الإجراءات المدنية منذ تعديله سنة 1990 بموجب القانون 90-23 لا يشترط في دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية (المحلية أو الجهوية)الطعن أو التظلم الإداري المسبق : (الرئاسي أو الولائي)، حيث أقر بدلا منه ضرورة القيام بمحاولة الصلح أمام القاضي، وبذلك يكون ذلك التعديل قد استبدل المصالحة القضائية بالمصالحة الإدارية[3]، وبهذا جاءت المادة 169– 3 من قانون الإجراءات المدنية لتنص على ما يلي :

---

1 - حيث تنص المادة 239 (الفقرة الأخيرة) :" غير أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بمحام".
وأنظر، مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم : 184600، مؤرخ في: 31/ 05/ 1999.

2 - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 117973 في 24/ 07/ 1994.

3 - د. عيسى رياض، المرجع السابق، ص : 94.

"على كاتب الضبط أن يرسل العريضة عقب قيدها إلى رئيس المجلس القضائي الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة الإدارية ليعين مستشارا مقررا.

- ويقوم القاضي بإجراء محاولة صلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر.

- في حالة ما إذا تم الصلح يصدر المجلس قرارا يثبت اتفاق الأطراف ويخضع هذا القرار عند التنفيذ إلى الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون.

- وفي حالة عدم الوصول إلى اتفاق، يحرر محضر عدم الصلح، وتخضع القضية إلى إجراءات التحقيق المنصوص عليه في هذا القانون".

وعليه، فإن دور القاضي الإداري في مرحلة الصلح يقتصر على محاولة إجراء صلح:

- يثبته القاضي بقرار منه، في حالة اتفاق الطرفين، وهو ما يندر وقوعه -عمليا -

- أو تحرير محضر، في حالة عدم الوصول إلى أتفاق، وهو السائد في الواقع، نظرا لعدم تجاوب الإدارة لأسباب عدة.

ومثل هذا الوضع إنما يطرح ضرورة التفكير والتدبر في تفعيل هذا الإجراء، بغرض فض النزاعات الإدارية بأقصر وقت وبأقل التكاليف، أو حتى الاستغناء عنه أصلا، إذا ما تأكد عدم جدواه في ظل المعطيات العامة التي تحيط بالإدارة العامة في الجزائر.

المطلب الثاني
مجلس الدولة

206- تنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي:

"لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

ويعتبر هذا الشرط من مخلفات نظام الوزير القاضي الذي عرفه تطور القضاء الإداري بفرنسا، كما رأينا (سابقا، فقرة65)، حيث يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام

مجلس الدولة أن يسبقها طعن إداري أمام الإدارة، قبل اللجوء إلى القضاء [1]، إذ أنـه مـن النظام العام.

207- ويشترط في الطعن المسبق ما يلي:

1- أولوية الطعن الرئاسي (التـدرجي)Recours hiérarchique، أي أن يرفـع إلى رئيس من أصدر القرار المطعون فيه، وفي حالة عدم وجود جهة رئاسية لمن أصـدر القـرار (رئيس الحكومة مثلا)، يلجأ إلى الطعن أو التظلم الولائي Recours gracieux،

2- الكتابة : حيث لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كانت عريضة الدعوى مرفقة إمـا بقرار رفض الطعن الإداري الذي سبق الطعن أو المستند المثبت إيـداع هـذا الطعـن، كـما تنص على ذلك المادة 282 من ق.إ.م.

3 - المدة : بناء على المادة 278 مـن ق.إ.م التـي تـنص عـلى :" أن الطعـن الإداري المسبق والمنصوص عليه في المادة 275 يجب أن يرفع خلال شهرين من تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره "، يجب أن يرفع الطعن الإداري المسبق خلال شهرين من تاريخ إعلان القرار المطعون فيه سواء : بالتبليغ إذا كان فرديا أو بالنشر إذا كان تنظيميا .

المبحث السادس
انتقاء الدعوى الموازية
أو انتقـاء الطعن المقابـل Recours parallèle

208- لقد كانت دعوى الإلغاء-أصلا- طريقة استثنائية يلجأ إليهـا أمـام مجلـس الدولة الفرنسي، إذا لم يكن هناك طريق آخر يحقق النتيجة نفسها.

وإذا كـان هـذا الـشرط هـو اليـوم محـل انتقـاد سـواء في فرنـسا [2] أو الجزائر[3]، فإن المادة 276 (فقرة أولى) من ق.إ.م ما زالت تنص على ما يلي:

---

1 - قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23، كان هذا الشرط عاما بالنسبة لجميع الطعون بالبطلان (الإلغاء)، أمام جميع أنواع الغرف الإدارية، ليصبح بعد ذلك لازما فقط أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وهو ما يشترط حاليا أمام مجلس الدولة دون الغرف الإدارية : المحلية والجهوية.

2- V- De laubadaire (A), et autres, op.cit, p:567 et s.

3 - أنظر، د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص :476 وما بعدها.

" لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى ".

الفصل الثاني

أوجه أو أسباب أو وسائل الإلغاء [1]

Les cas d'ouvertures «Les moyens d'annulation »

209- عندما يقبل القاضي الإداري (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) الطعن شكلا لتوافر جميع الشروط اللازمة لقبوله، كما بينا (سابقا، فقرة)، يعمد إلى البحث عن مدى تأسيس الطعن من الناحية الموضوعية، حيث:

-يرفض الطعن أو الدعوى موضوعا لعدم التأسيس إذا كان القرار الإداري المطعون فيه أمامه يستند إلى أركان صحيحة وقانونية،

-أو-على العكس- يقوم بإلغاء ذلك القرار إذا كان ركن أو أكثر من أركانه معيب .

- ومن ثم، فإن أوجه الإلغاء- سواء كان الطعن بالإلغاء مرفوعا أمام الغرف الإدارية أو مجلس الدولة[2] - إنما تتمثل في العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري الخمسة، وهي :

- عيب السبب (ركن السبب)، وعدم الاختصاص (عيب الاختصاص)، ومخالفة القانون (عيب المحل)، وعيب الشكل والإجراءات، والانحراف بالسلطة أو التعسف في

- راجع : خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص : 16 وما بعدها.

1 - أنظر :

- أحمد محيو، المرجع السابق، ص : 179 وما بعدها.

- الحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة (وسائل الإبطال) ،دار الريحانة للكتاب ،الجزائر، 2004.

- د. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، د. م. ج، الجزائر، 1994، ص : 76 وما بعدها.

- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص : 499 وما بعدها.

-Debhasch (c)، op.cit، pp : 711 et s.

- De Laubadaire (A) ،op.cit، pp: 574 et s.

2 - راجع. د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم، عنابة، 2004، ص :99 وما بعدها.

استعمالها (عيب الغاية)، مما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري[1] وقيام حالة أو وجه أو سبب أو وسيلة لإلغائه .

- وتجدر الملاحظة هنا، أن أوجه الإلغاء (أو عيوب القرار الإداري)، هي - أصلا - من اجتهاد القضاء والفقه، قبل أن ينص التشريع عليها بصورة أو بأخرى.

المبحث الأول
انعدام السبب

يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، نظرا لما يشوب سببه من عيوب.

المطلب الأول
ماهية السبب

- يتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على اتخاذ القرار ودافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل، الأمر الذي يضفي على ركن السبب الطابع الموضوعي Objectif خلافا لركن الغاية الذي يكتسي الطابع الذاتي Subjectif، كما سنرى (لاحقا، فقرة 236) ويتجلى سبب أي قرار إداري في حالتين أساسيتين، هما :

أولا : الحالة الواقعية : situation de fait

210- الحالات الواقعية هي الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (زلزال، فيضان، انتشار وباء.....) أو بتدخل إنساني (حريق، اضطراب أمني) والتي تكون وراء إصدار القرار.

مثال : تنص المادة 71 من القانون البلدي على ما يلي :

---

1 - يميز الفقه بين :
- عدم المشروعية الخارجية المتمثلة في : عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات،
- عدم المشروعية الداخلية المتمثلة في : انعدام السبب، ومخالفة القانون، والانحراف بالسلطة .

"يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ، في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق .

وفي حالة الخطر الجسيم والداهم، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويعلم الوالي بها فورا.

كما يأمر حسب الطريقة نفسها، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية" .

- وعليه، فإن التدابير أو القرارات التي يصدرها رئيس البلدية، حفاظا على النظام العام، إنما تقوم وتستند إلى وقائع مادية تشكل سببا لإصدارها، مثل : الحريق، تداعي الجدران أو المباني، أو أي حادث مادي آخر .

ثانيا : الحالـــة القانونيـــة : situation de droit

211-كما قد ينبني القرار الإداري على حالة قانونية، والتي تتمثل في وجود وقيام مركز قانوني معين : خاص أو عام .

- أمثلـــة :

1- تقديم الموظف للاستقالة وفقا للمادة 133 من المرسوم رقم85-59 المؤرخ في28 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية هو سبب قرار الإدارة بقبولها وإنهاء العلاقة الوظيفية .

2- وارتكاب الخطأ المهني (الجريمة التأديبية) هو سبب قرار العقوبة التأديبية، حيث تنص المادة 136 من الرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على ما يلي :

"كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه، يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب، رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به".

- ما هو سبب قرار العزل ؟

يكمن السبب - في هذا المثال - في حالة قانونية تتمثل في :

إهمال المنصب Abandon de poste، وذلك بمخالفة أحكام القانون (المواد : من 132 إلى 135 المتعقلة بإجراءات وأشكال الاستقالة) .

المطلب الثاني
عيوب السبب

212- يأخذ عيب السبب (انعدام السبب) الذي يشكل وجها لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور، قدمها القضاء والفقه الإداري على النحو التالي :

أولا: انعدام الوجود المادي للوقائع- Inexistance matérielle des faits

- وهو يفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه، يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (القانونية أو المادية) التي بنى عليها القرار:

فإذا وجدها قائما يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء[1].

فإذا تأكد القاضي الإداري - مثلا- أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليا الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه، فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب بانعدامه.

ثانيا :الخطأ في التكييف القانوني للواقعة - Erreur de qualification juridique

- لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف و التكييف القانوني لها [2]، كأن يتم -مثلا- تكييف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو -في الحقيقة - خطأ من الدرجة الثانية فقط.

1- من قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، راجع :
- القرار رقم 22236 المؤرخ في 11/ 07/ 1981.
- القرار رقم 42568 المؤرخ في 07/ 12/ 1985.

2 - حول ذلك، راجع خاصة :
- أحمد محيو، المرجع السابق، ص : 189 وما بعدها.

ثالثا : رقابة الملاءمة Inopportunité

- القاعـدة أن رقابـة القـضاء الإداري عـلى أعـمال الإدارة وقراراتهـا تقـف عنـد المستويين السابقين(أي رقابة مادية الوقائع، وتكييفها القانوني)، حيـث أنـه لا يتـدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصـلا للـسلطة التقديريـة للإدارة[1].

ومع ذلك، فإن القضاء الإداري (الفرنـسي والمـصري)، وسـع مـن رقابتـه ليطـال جوانب الملاءمة، خاصة في مجال التأديب، أو القـرارات الإداريـة ذات العلاقـة بالحريـات العامة، كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري2.

المبحث الثاني
عـدم الاختصاص
Incompétence

يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، إذا ما توصل إلى أن ركن الاختصاص فيه تعتوره عيوب.

المطلب الأول
ماهية الاختصاص

213 - تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقـسيم وتوزيـع الاختـصاص بـين مختلـف هيئاتهـا والأشـخاص العـاملين بهـا، بهـدف تحـسين الأداء الإداري وتحديـد المسؤوليات، حيث يسند إصدار أي قرار إداري إلى شخص أو موظف معين.

1- مجلس الدولة ،قرار غير منشور فهـرس 371، صادر بتاريخ:26/ 07/ 1999.
" وحيث ترتيبا على ذلك، فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا مما يبرر تسليط عليـه عقوبـة تأديبيـة خلافا لادعاءاته .
وحيث من جهة أخرى، فإن من الثابت فقها وقضاء، أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نـسبة درجـة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة، وهو أمر غير متحقق في قـضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف .
وحيث بات في ضوء ما تقدم أن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون ".
2 - أنظر : د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق ،ص : 283 وما بعدها .

ويمكن تعريف الاختصاص بأنه :

"القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني" .

وهكذا، فإن الاختصاص في مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص، على الرغم من الانتقادات الفقهية التي تثور بهذا الشأن[1] .

- إن المكنة القانونية باتخاذ قرارات إدارية. أي الاختصاص بمختلف أشكاله وعناصره ،تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد بالدولة على اختلاف مراتبه ودرجاته والمتمثلة أساسا في التشريع :الدستور ،القانون ، التنظيم.

كما يعتبر العرف والقضاء الإداري –أحيانا–مصدر قواعد الاختصاص، مثل قاعدة توازي الاختصاصات parallélisme des compétences .

213 مكرر- ولما كان الاختصاص، كركن في القرار الإداري، يتعلق بالنظام العام فإنه:

- لا يمكن الاتفاق على مخالفة قواعده،
- يمكن للقاضي، من تلقاء نفسه، أن يثيره في أي مرحلة كانت عليها الدعوى الإدارية.
- لا يمكن تصحيحه لاحقا.

1 - راجع :
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص : وما بعدها.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري ،المرجع السابق، ص : 120 وما بعدها.
- د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص : 65 وما بعدها.
- De Laubadaire (A), et autres, op.cit, p:717 et s.
- Vedel (G), Droit administratif , op.cit, pp :190 et S

المطلب الثاني
عيوب الاختصاص

يمكن تعريف عدم اختصاص Incompétence، كأحد العيوب التي تصيب القرارات الإدارية بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر"1. أي: مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري.

- يأخذ عيب الاختصاص (عدم الاختصاص)، في الواقع، شكلين رئيسيين، هما:
- عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)،
- عدم الاختصاص البسيط .

الفرع الأول - عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة"
Usurpation de pouvoir

214- حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا لذلك، فإننا نكون أمام عدم اختصاص جسيم أو اغتصاب للسلطة، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعدما Inexistant، وكأنه لم يكن[2]، حيث لايترتب عنه أي حق .

215- يظهر عدم الاختصاص الجسيم في حالتين :

أولا: صدور القرار من فرد أو شخص عاد لا علاقة له بالإدارة ولا يملك أية صفة للقيام بالعمل الإداري.

ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي، كان قد ابتدع منذ مدة نظرية الموظف الفعلي Fonctionnaire de fait، وهو" الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا،أو الذي لم

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص : 574.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 169417 مؤرخ في : 27/ 07/ 1998.

" حيث أنه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا المسكن مادام الأمر يتعلق بمسكن جديد.

وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا منعدما" .

يصدر قرار تعيينه أصلا،مع الاعتداد والأخذ بـالقرار والتـصرف الـصادر عنـه واعتبـاره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره"، على الرغم من إمكانية متابعته شخصيا[1].

- يقوم أساس نظرية الموظف الفعلي ـ تبعا للحالة – على :

أ) الظاهر :apparence:حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد ما دام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه .

ب)-الضرورة:nécessité:لقد تم تسويغ سلامة القـرارات الإداريـة الـصادرة عن الموظف الفعلي ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام، في حالة الظروف الاستثنائية[2].

ثانيا- اعتــداء السلطة التنفيذيــة (الإدارة العامة) على اختصـاص :

أ)- السلطة التشريعية : كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات الـواردة خاصـة بالمـادة 122 أو المـادة 123 مـن الدستور، والمخولة أصلا لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها .

ب)- السلطة القـضائية : كـأن تقـوم الإدارة المحليـة أو المؤسـسات العامـة بالتدخل في اختصاص القضاء[3] بحل المنازعات بـين الأفـراد، أو يقـوم مجلـس تأديبـي بالحكم على الموظف بغرامة معينة .

1– طبقا للمادة 141 من قانون العقوبات .

2 - V- de Laubadaire (A)، op.cit ،pp :723 et s .

3 – المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية. قرار صادر بتاريخ 8–10–1980 :

" حيث أنه ليس من سلطات الرئيس أو والمجلس الشعبي البلدي الحلول محـل الجهـة القـضائية. والبـت في قضية من قضايا الملكية. أو شغل مكان ما يخص المواطنين. ....

حيث أن القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه. ..... يستوجب من أجل هذا البطلان "

-المحكمة العليا،الغرفة الإدارية ،قرار رقم:71710صادر بتاريخ : 28/ 07/ 1991 :

"حيث أن القانون رقم 87/ 19 الصادر في 08/ 12/ 1987 المشار إليه بالمقرر المطعون فيه يحدد كيفيةو طـرق استغلال الأراضي الفلاحية الداخلة في الأملاك الوطنية وينص على حقوق وواجبات الأعضاء المنتجين .

حيث أن الطاعن العضو المنتج قد تم شطبه من المستثمرة الفلاحية (ش.ل) بموجب المقرر الصادر عن والي ولاية سوق أهراس .

حيث أن مقتضيات القانون الآنف الذكر وخاصة المادتين 20 و30 تستبعدان أي تـدخل إداري خـارجي في تنظيم المستثمرة، بحيث تركنا للقاضي وحده سلطة التـصريح بـأي إجـراء تكـون مـن طبيعتـه الحفـاظ عـلى المستثمرة .

الفرع الثاني
عدم الاختصاص البسيط

- يعتبر عدم الاختصاص البسيط الشكل الأكثر شيوعا لعيب الاختصاص، وهو يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها، بين إداراتها وهيئاتها وموظفيها.

ويأخذ عدم الاختصاص البسيط الصور الرئيسية التالية :

216- أولا : عدم الاختصاص الموضوعي:

يظهر عيب الاختصاص الموضوعي حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له، ويتمثل في الحالات التالية :

أ)-**اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة موازية لها** : على الرغم من محاولة النصوص توزيع الاختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يودي إلى تدخل واعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة أخرى موازية لها .

ولعل أبرز مثال لذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لترابط وتشابه قطاعات الوزارات : كأن يصدر وزير التربية قرار ا يعود أساسا لوزير التكوين المهني أو وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أو أن يقوم وزير المالية بإصدار قرار يعود – أصلا – إلى اختصاص وزير التجارة .

حيث أنه بالتصريح بشطب الطاعن .

فإن والي ولاية سوق أهراس قد خالف نصوص القانون المذكور أعلاه بتدخله بموجب مقرره في نزاع داخلي للمستثمرة، وبالتالي فإن مقرره ناجم لا غير عن تجاوز للسلطة من حيث أنه أصد أمرا في ميدان من اختصاص السلطة القضائية"

– مجلس الدولة :قرار رقم 13772بتاريخ 14/ 08/ 2002:

"حيث ثابت من الوقائع أن البلدية تدخلت إذن للفصل في نزاع قائم بين المستأنف عليه والمدخلين في الخصام حول التصرف أو لمن ترجع حيازة القطعة الترابية المذكورة أعلاه،

حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاص الجهة القضائية ،

حيث أن البلدية غير مخولة قانونا للفصل في مسألة الحيازة،

حيث بالرجوع إلى القرار المعاد، فإن قضاة المجلس أسسوا قراراهم على أن تدخل رئيس البلدية في نزاع قائم بين مواطنين حول مسألة الملكية أو حق الارتفاق يعد تجاوزا للسلطة "

ب)- **اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية** : تتمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية القانونية لممارسة اختصاصاتها طبقا لقانونها.

يعهد النظام اللامركزي الإداري بإدارة وتسيير المصالح المحلية **Affaires locales** المتميزة عن المصالح والشؤون المركزية إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها.

ومن ثم، فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية.

- يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإداريةDécentralisation وعدم التركيز الإداري Déconcentration، الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإداريةCentralisation.

فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض (délégation) في الاختصاص نظرًا لارتباط المفوض (الوزير مثلا) بالمفوض إليه (ممثله في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف، من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك، بنقل وتحويل (Transfert) السلطات والاختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزية بنص القانون.

ومن ثم، فإنه لا يحق للسلطة المركزية أن تعتدي وتتدخل في أعمال الإدارة المحلية، كأن تتدخل وزارة الداخلية -- مثلا -لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانونا للبلدية وفقا للقانون رقم 90-08، أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون رقم 90-09.

ج)- **اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس**: إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه:توجيها وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء[1]، إلا أن لتلك السلطة حدودا يشكل تجاوزها اعتداء على اختصاصات المرؤوس، الأمر الذي يجعل قرار

---

1 - أنظر: مؤلفنا - القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 49 وما بعدها.

الرئيس معيبا من حيث الاختصاص، إلا في حالة الحلول : Substitution.

د)- **اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس**: وهي الحالة المعاكسة للحالة السابقة، كأن يصدر مدير لإحدى المصالح والمديريات الموجودة بالولايات (مدير الفلاحة) قرارا يدخل في صلاحيات الوزير (وزير الفلاحة)، إلا في حالة التفويض: Délégation.

217- ثانيا : عدم الاختصاص المكاني (الإقليمي):

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير)، فإن هيئات وسلطات الإدارة المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي) يقيد ويحدد القانون نطاق وإطار اختصاصها الإقليمي[1]، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس بلدية قرار يمتد أثره إلى بلدية أو بلديات أخرى.

218- ثالثا : عدم الاختصاص الزمني :

- يكون القرار الإداري مشوبا بعدم الاختصاص الزمني إما:
- لأنه صدر من شخص موظف لم يعد يملك الصفة للقيام بذلك،
- أو أنه صدر خارج المدة التي يقررها القانون.

أ)- **بالنسبة للموظف (الشخص)**: حتى يرتب أثره القانوني، يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه (التعيين، التنصيب) إلى تاريخ انتهائها(التقاعد، الاستقالة. الفصل)، طبقا للتشريع الساري المفعول.

وتطبيقا لذلك، فقد ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى :

---

1 - تنص المادة 5 من القانون البلدي على ما يلي :

"البلدية ملزمة بتجسيد حدود إقليمها ميدانيا بتنفيذ كل الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك ".

كما تنص المادة 5 من قانون الولاية على أن :

" يطابق إقليم الولاية أقاليم البلديات التي تتكون منها " .

- إلغاء القرارات السابقة على تعيين وتنصيب من قام بإصدارها.

-كما قصر مهمة الحكومة المستقيلة علـى تـصريف وإدارة الـشؤون الجاريـة ـ Les affaires courantes. حيث يبطل زمانها في اتخاذ قرارات جديـدة. ضمانا لمبدإ استمرارية المرافق العامة[1].

وفي هذا السياق، جاء القانون البلدي ليقصر اختصاص المجلس المؤقت المقام، في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، على الأعمال الجارية[2].

ب)- بالنسبة للمدة : إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعيا أن تقوم به خلالها. وإلاّ فإنه يتم إلغاؤه نظرا لبطلان زمانه.

فقرار الوالي بشأن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر خلال مدة شهر، طبقا للمادة 45 مـن القـانون البلـدي، وإلاّ كان باطلا لعدم الاختصاص الزمني.

المبحث الثالث
مخالفة القانون
Violation de la loi

219- مخالفة القانون هي العيب الذي يصيب ركن المحـل أو الموضوع في القرار الإداري، فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار.

---

1 - تنص المادة 82 من الدستور الجزائري على ما يلي :

" إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني (على برنامج الحكومة) ينحل وجوبا.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلـك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

2 - حيث نصت المادة 36 (فقرة 1 ، 2) من القانون البلدي على ما يلي :

" إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي، سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل.

تقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القـرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/ أو حمايتها " .

المطلب الأول
ماهية المحل

ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة . immédiatement et directement

إن محل أي قرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص. من حيث: الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

و المركز القانوني هو مجموعة وكتلة الحقوق والالتزامات المتولدة والمترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل المادي الذي ليس له ذلك الأثر .

♦ أمثلــــــــة :

1. قرار التعيين : إنشاء وإحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة بما يترتب عنه من حقوق والتزامات، كما هي محددة - أساسا - في قانون الوظيف العمومي .

2. قرار الترقية : تعديل مركز قانوني قائم :يتمثل في الارتقاء إلى رتبة ودرجة أعلى في السلم الإداري، حيث يسري عليه النظام القانوني للمنصب أو الدرجة التي أصبح يشغلها. سواء من حيث الحقوق أو الالتزامات. وذلك وفقا للمادة76 وما بعدها من المرسوم رقم 82-302 السابق .

3. قرار الفصل : إلغاء مركز قانوني قائم يتمثل في قطع وإنهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارة وذلك بانطفاء وزوال جميع الحقوق والالتزامات الوظيفية.

220- ويشترط الفقه والقضاء لصحة القرار الإداري، من حيث محله :

أولا : أن يكون ممكنا:

يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وليس مستحيلا، أي أن يرتب القرار أثره القانوني.

فقرار الترقية يكون محله غير ممكن، مثلا :

- إذا اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد.

- كما يكون قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى غير ممكن إذا كان الطالب غير مسجل أصلا في الجامعة الأولى.

ثانيا : أن يكون المحل مشروعا:

يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائز قانونا من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة ضمانا لمبدأ المشروعية Principe de la légalité بمختلف مصادره المكتوبة (الدستور، التشريع، القانون التنظيمي) وغير المكتوبة (غير المدونة: العرف، المبادئ العامة للقانون)، والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية، كما رأينا (سابقا، فقرة 2 وما بعدها).

المطلب الثاني
عيوب المحل

يتمثل عيب المحل (مخالفة القانون) في ترتيب القرار لآثار غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، أيا كان المصدر: مكتوبا أو غير مكتوب، من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة بصورة مخالفة للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف مصادره.

221- وتشكل مخالفة القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري[1] بإلغاء القرار الإداري، بسببها. سواء كانت مخالفة القانون:

أولا- مباشرة : كأن يصدر قرار بتعيين شخص خرقا ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة من حيث السن أو المؤهل أو غير ذلك مما ينص عليه قانون الوظيفة العامة.

ثانيا- غير مباشرة . وتتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون، خاصة في حالة الغموض، حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية.

---

1 - حول قضاء الغرفة الإدارية السابقة سابقا بالمحكمة العليا، بهذا الصدد، راجع:
د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 526 وما بعدها.

المبحث الرابع
عيب الشكل والإجراءات
Vice de forme et de procédures

222- القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تقتضي اتباع إجراءات معينة أو اتخاذ أشكال محددة أو إفراغها في قوالب خاصة.

ومع ذلك، ومن أجل حماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية وضمان المصلحة العامة، فقد ينص القانون أو التنظيم على إجراءات وأشكال معينة، يؤدي عدم احترامها وخرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذه وجها لإلغائه.

المطلب الأول
ماهية الإجراءات والأشكال

الفرع الأول
الإجراءات

223- يقصد بإجراءات القرار الإداري التراتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، أي التي تسبق إصداره نهائيا .

وتأخذ الإجراءات عدة صور من أهمها :

224- أولا- الاستشارة :consultation :

يعتبر الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري ، والذي يظهر، في الواقع، في الصور الرئيسية التالية :

1- **الاستشارة الاختيارية:consultation facultative** :يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار ،دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك .

2- **الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):consultation obligatoire** :يتجلى هذا النوع من الاستشارة حينما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة –قبل اتخاذها لقرارها –أن

تلجأ إلى استشارة جهـة أخـرى،عـلى أن يكـون لهـا –بالنهايـة –الأخـذ بـها ورد في تلـك الاستشارة أو مخالفته.

ومثال ذلك ما جاء في المادة 32 من القانون لبلدي التي تنص على مايلي :

"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحـول دون مواصلة مهامـه يمكـن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الـشعبي البلـدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

فقرار الوالي بتوقيف أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يقتضي بالضرورة وبـداءة احترام الإجراء الاستشاري المتمثل في استطلاع ومعرفة رأي المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو، وله بعد ذلك أن يأخذ بذلك الرأي أو يخالفه.

3- الـرأي المطـابق avis conforme :يتمثـل الإجـراء الاستـشاري هنـا في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتـزام أيـضا بـذلك الـرأي لـدى إصدار القرار.

ومثل ذلك :

– ما ورد بالمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم91–176 المتعلـق بـالتعمير، بـضرورة الالتزام والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخـصة البنـاء مـن طـرف رئـيس البلدية .

– أو ما ذهبت إليه المادة 120 من المرسوم رقم 85 –59 السالف الـذكر حيـنها نـصت على ما يلي:

" ينقل الموظفون المسجلون في جداول حركة التنقل بقرار أو بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين .

غير أن النقل يمكن أن يكون تلقائيا إذا تطلبت ذلك ضرورات الخدمة .

وفي هذه الحالة تستشار لجنة الموظفين وجوبا ولو بعد صـدور المقـرر. ويفـرض رأي لجنة الموظفين على السلطة التي اتخذت مقرر النقل ".

- أو مانصت عليه أيضا المادة127 منه التي تنص على ما يلي :" تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة. بعد موافقة لجنة الموظفين ".

225- ثانيا- الاقـــتراح : proposition :

يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى .

وإذا كان للجهة المختصة بإصدار القرار أن لا تتبع وتأخذ بالاقتراح إلا أنه لا يمكنها تعديله.

226- ثالثا- التقريـــر المسبـــق :

لصحتها. يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم تقرير من طرف جهة أخرى :

ومثال ذلك ما ورد بالمادة 57 من المرسوم رقم 85-59 السلف الذكر .

227- رابعا- الإجـــراء المضـــاد"حقوق الدفاع":

: procédure contradictoire (droit de la défense)

وهو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أو لم يرد.

ويظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب أو مجال الضبط الإداري وكل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق والحريات .

لقد نصت المادة 65 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية على ما يلي : "

لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل (الموظف) المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا.

للعامل الحق في الاطلاع على ملفه. ويمكنه زيادة عن ذلك ان يستعين لدى الاستماع إليه بأحد العمال أو أي شخص يختاره". وهو ما أكدته لاحقا أيضا المادة 129 من المرسوم رقم 85-59 السالف الذكر .

الفرع الثاني
الأشكال

228- يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري ،أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، إذ أنه يكون :كتابيا أو شفويا ، صريحا أو ضمنيا ، كما يقتضي أحيانا أن يتضمن : توقيعا أو تسبيبا أو تحييثا .

229- أولا – القرار المكتوب والقرار الشفوي :décision écrite verbale :

- إذا كانت ظاهرة الكتابة عامة وشائعة بالنسبة إلى القرارات الإدارية للوضوح
والشفافية وتسهيل الإثبات، فان إمكانية إصدار قرار في شكل شفوي تبقى قائمة ما لم تشترط النصوص الكتابة.

230- ثانيا – القرار الصريح والقرار الضمني :décision écrite et verbale

-الأصل أن تعبر الإدارة العامة، في إصدارها لقراراتها عن إرادتها بشكل صريح(كتابة أو شفاهه، مثلا)، إلا أن النصوص تجعل أحيانا من سكوت الإدارة لمدة معينة تعبيرا عن إرادتها إما بالقبول أو الرفض[1] .

231- ثالثا – التأشيرات (التحييث) :visas

-إذا كانت القرارات الإدارية تستلزم من حيث حبكة تحريرها وصياغتها الإدارية وتأسيسها القانوني الإشارة – في صدارتها – إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تستند إليها ، فان مجلس الدولة الفرنسي لا يرتب على إغفال وعدم الإشارة إلى إحداها وجها لبطلانها[2] .

---

1 – مثال ذلك ما تنص عليه المادة 41 من القانون البلدي من أن:
"تنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و43 و44 و45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها. يؤخذ بعين الاعتبار تاريخ إيداع المداولة الموضوع على الإشعار بالاستلام " .

2 - v- De laubadaire (a),op.cit,p :733.

232- رابعا–التسبيب : motivation [1]

– لقد استقر ،في البداية ،لدى الفقه والقضاء في فرنسا، أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب وتعليل قراراتها : أي أنها ليست ملزمة بالإشارة في صلب القرار الإداري إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذه، أي إلى سبب القرار .

وأمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبيب ،تعدل الوضع نحو توسيع نطاق تسبيب القرارات الإدارية في العديد من المجالات[2] دعما لشفافية العمل الإداري وحماية للحقوق والحريات ،تسهيلا لرقابة لقضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها .

ومثل ذلك في القانون الجزائري ، ما ورد خاصة في :

– المواد 32 و44 و82 من القانون البلدي،

– المواد 41 ،51 و 53 من القانون الولائي،

– المادتان 125. 126 من المرسوم رقم 85–59 السلف الذكر. والمتعلقة بالقرارات التأديبية.

وقد اعتبر القضاء الإداري الجزائري[3] (الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا. ومجلس الدولة) أن عدم تسبيب القرارات الإدارية، في الحالات التي ينص عليه القانون. يعتبر عيبا شكليا يستلزم الإلغاء، مثل : عدم الإشارة إلى قرار التصريح بوجود منفعة عامة في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر عن الوالي وفقا للقانون رقم 91–11، أو عدم الإشارة في صلب قرار البلدية إلى المداولة التي يستند عليها .

233- خامسا–التوقيع :signature :

القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عمليا توقيع الجهة المختصة عليه. سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من

---

1 – د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص : 197 وما بعدها .

- Rivero (J) , Droit administratif , op.cit, pp:102 et s.

2 – لقد وضع القانون الفرنسي الصادر عام 1979 قاعدة عامة تكون الإدارة العامة بمقتضاها ملزمة بتسبيب جميع وكل قراراتها الماسة بحقوق المواطنين والمقيدة لحرياتهم .

3 – قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 10–03–19991، قرار مجلس الدولة بتاريخ 31–01–2000.

المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات .

234- يثير ركن الشكل مدى إعمال مبدأ توازي الأشكال le parallélisme des formes، حيث يتعلق الأمر خاصة بإلغاء قرار إداري سابق، فقرار التعيين –مثلا– يقابله ويضاده قرار الفصل، و من ثمة فان إقالة موظف بالولاية تكون بموجب قرار ولائي لأنه معين بموجب هذا الأخير .

المطلب الثاني
عيوب الشكل والإجراءات

235- يميز القضاء الإداري بين الإجراءات أوالشكليات الجوهرية Substantielles، والإجراءات أو الشكليات الثانوية Accessoires، حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار بعيب مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري[1].

– وعليه، فإن الأمر يستلزم البحث عن معيار للتميز بينها، إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن مناط :

– الإجراءات أو الشكليات الجوهرية هي التي تقام وتقرر لحماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد،

– بينما الإجراءات أو الأشكال الثانوية وغير الجوهرية هي أساسا تلك التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها، أو أنها مقررة فقط لمصلحة الإدارة[2].

وهو ما اعتنقته المحكمة الإدارية العليا بمصر في قرار لها بتاريخ 12/ 05/ 1979، حيث جاء فيه ما يلي :

1- De Laubadaire (A), op.cit, p : 578.

2 – أنظر، خاصة :

– د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص : 610 وما بعدها.

– د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق. ص : 159 وما بعدها .

– د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية. المرجع السابق، ص : 75 وما بعدها .

- De laubadaire (A),op.cit ;pp :735et s.

" من حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عـام هـدفا في ذاتها أو طقوسا لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجـراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الـشكليات الجوهريـة التي تنـال مـن تلـك المـصلحة ويقـدح إغفالهـا في سـلامة القـرار وصـحته وغيرهـا مـن الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار لعيب شكلي إلا إذا نص القـانون عـلى الـبطلان لدى إغفال هذا الإجراء جوهريا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة عنى القـانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه" .

المبحث الخامس
عيب الانحراف بالسلطة
(إساءة استعمال السلطة)
Détournement de pouvoir

تنحرف الإدارة العامة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خـلال سـعيها إلى تحقيـق أهداف وأغراض وغايات غير مشروعة.

المطلب الأول
ماهية الهدف

236- يقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تـسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره[1] .

وعليه، فإن غاية القرار الإداري تختلف عن كل من ركني : السبب والمحل .

1 - راجع، خاصة :

د - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1966 : 40.

- خالد سمارة الزغبي،القرار الإداري ،ص98 وما بعدها.

- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص : 206 وما بعدها .

- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص : 77 وما بعدها .

- Rivero (J) , Droit administratif , op.cit , pp:256 et s.

- Vedel (G), Droit administratif, op.cit , pp:602 et S.

1-فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجة عن إرادة مصدر القـرار، فهو يتميز بالطابع الموضوعي (سابقا، فقرة 219 وما بعدها)

بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، إذ هـو تعبير عـن قـصد ونيـة وإرادة مـصدر القرار.

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل، مـن حيـث أن الغايـة هـي الأثـر أو النتيجـة البعيدة والنهائية والغير المباشرة. بينما محل القرار هو الأثر الحال والمباشر. كـما رأينـا (سـابقا، فقرة ..).

237- يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيـق غايـة مـشروعة، والتـي تأخذ في الواقع الصورتين التاليتين :

الأولى - المـصلحة العامـة : يجـب أن يـسعى القـرار الإداري ويتجـه نحـو تحقيـق المصلحة العامة، من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور .

وفي هذا السياق. جاءت المادة 6 من المرسوم رقم 88-131 السالف الذكر لتـنص عـلى ما يلي :

" تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين .

وتجب إن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة ".

والقاعدة العامة أن النشاط الإداري وما يتطلبه من قرارات إداريـة إنـما يـسعى إلى تحقيق المصلحة العامة intérêt général، و إلا اعتبر تعـديا voie de fait كـأن يـسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض.

الثانية-تخصيص الأهداف : spécialisation de but : يجب على عـضو الإدارة أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخـول الاختـصاص، و إلا كـان منحرفـا بالسلطة حتى وإن كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، و هو الأمر الذي يتجلى بوضوح في (لوائح الضبط) باعتبارها قرارات تهدف إلى تحقيق هدف محدد ومعين هو :الحفاظ على

النظام العام في أحد مدلولاتها المعروفة[1] :الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة...إلخ .

المطلب الثاني
عيوب الهدف
(مظاهر الانحراف بالسلطة)

238- يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، نظرا لاتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج عن : مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصص بموجب النصوص .

ولهذا، فإن عيب الانحراف بالسلطة يأخذ، في الواقع، مظاهرة متعددة، تتمثل في مجانبة هدف القرار الإداري :

- أولا: البعد من المصلحة العامة، وذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو محاباة للغير، أو بغرض الانتقام، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي،

- ثانيا: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف :**Spécialisation des buts**، حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قراراها، فإن السعي على غير ذلك الهدف يصيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة، مما يستدعي إلغاءه، حتى وإن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة.

239- ينجم عن العيب الذي يصيب ويشوب ركن الغاية في القرار الإداري (الانحراف بالسلطة) البطلان والإلغاء سواء كان إداريا أو قضائيا .

---

1 - تنص المادة 69 من القانون البلدي على ما يلي :

" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها ،
- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية،
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات.

وبالإضافة إلى ذلك، يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها" .

وتنص المادة 96 من قانون الولاية على ما يلي :

" الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة ".

كما يترتب على ذلك - أيضا- توقيع العقوبات الملائمة على الشخص مصدر القرار، وذلك :

- احتراما للمادة 22 من الدستور التي تنص على ما يلي : "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة ".

- وتطبيقا للمادة 5 من المرسوم رقم 88-131 التي تنص على ما يلي : "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة. تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف ".

والواقع أن رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف ومدى وجود عيب الانحراف بالسلطة تبقى من المهام الشاقة والعسيرة، حيث يرى الفقيه الفرنسي "هوريو" أن القاضي، بهذا الصدد، يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير " الأخلاق الإدارية " « Moralité administrative »، وهو ما يتجلى في الانحسار والتقلص المستمر لوجه للإلغاء[1] هذا.

1- De Laubadaire (A), op.cit, p : 584.

الفصل الثالث
آثار رفع دعوى الإلغاء

240- ماذا يترتب على رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري بالنسبة للقرار الإداري المطعون فيه ؟

-تنص المادة 170 (فقرة 11) من قانون الإجراءات المدنية على مايلي :

" لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك، بناء على طلب صريح من المدعي "[1].

و بذلك تكون هذه المادة قد وضعت قاعدة عامة وأوردت استثناء، كما هو سائد في أنظمة القضاء المزدوج خاصة (فرنسا، مصر)[2] .

---

1 – كما تنص المادة 171 مكرر من ق.إ.م على أنه :

" ....في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه، بناء على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق :

....

....

• الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة وذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الأمن العام ودون المساس بأصل الحق وبغير اعتراض تنفيذ قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري ".

2 – راجع خاصة :

– بن ناصر محمد، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، مجلة مجلس الدولة ،الجزائر، العدد4، 2003، ص 13 وما بعدها .

– بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، دون دار نشر، بسكرة، 1993، ص : 165 وما بعدها .

– د. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، السنتين 5 و6، ص 44 وما بعدها .

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ،1990.

– د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ،ص : 426 وما بعدها .

- De Laubadaire (A),op :519 et s.

المبحث الأول
القاعدة العامة
الطابع غير الموقف للطعن القضائي
Caractère non suspensif

241- تعتبر القرارات الإدارية التي تصدر عن مختلف الإدارات العمومية نافذة حيال الإدارة التي أصدرتها أو الأفراد المخاطبين بها (بعد تبليغهم بها)، نظرا لما تتميز به من النفاذ المباشر L'exécution d'office .

وخلافا لما هو سائد في القانون الخاص من أن الأفراد لا يمكنهم اقتضاء العدالة بأنفسهم، حيث يجب عليهم الالتجاء إلى القضاء لفض منازعاتهم عن طريق أحكام تنفذ وفقا للإجراءات القانونية، فإن الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة وبنفسها ولو عن طريق القوة دون اللجوء مسبقا للقضاء .

وعلى الأفراد. إذا تضرروا من ذلك، اللجوء إلى القضاء بحيث تكون الإدارة العامة في مركز المدعى عليه وهو موقف ميسر مقارنة بموقف المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات .

وهذا الامتياز le privilège du préalable إنما يقوم على أساس قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية ،إذ يفترض أنها صدرت طبقا للقانون مستوفية الأركان والشروط، وعلى من يدعى خلاف ذلك إثباته ،مما يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة عما يحيق بالأفراد من أضرار .

ومن ثم ،فإن هذا الامتياز يشكل على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي [1]:
"القاعدة الأساسية في القانون العام"، "la règle fondamentale du droit public".

- وهكذا فإن التنفيذ المباشر هو "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، دون حاجة الى إذن سابق من القضاء[2]".

1- De Laubadaire (a) ,op,cit, p :769.

2 - الطماوي الوجيز في القانون الإداري .، المرجع السابق، ص 693

242- ولهذا، فإن رفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة)ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار الإداري، نظرا للطابع غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام القضاء، ما لم ينص القانون -صراحة- على خلاف ذلك[1] .

إن هذه القاعدة إنما تأتي :

- إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات.

-وتطبيقا لأحد أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة مبدأ استمرارية المرافق العامة[2] Principe de continuité ،

- وتأكيدا على مبدإ مشروعية وسلامة القرارات الإدارية .

المبحث الثاني
الاستثناء

وقف التنفيذ
Le sursis à l'exécution

243- على الرغم من الطبيعة التنفيذية للقرارات الإدارية بترتيب آثارها فورا تجاه الأشخاص المخاطبين بها، فإنه يمكن - استثناء- وقف تنفيذها إداريا أو قضائيا .

المطلب الأول
على المستوى الإداري

244- يمكن الإدارة وقف تنفيذ القرار الإداري في صورتين :

أولا - للإدارة مصدرة القرار نفسها، بما لها من سلطة تقديرية، اختيار وقت تنفيذه مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة .

---

1 - مثل ما ورد بالمادة 13 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 22-04-1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية، والتي نصت على أن :

" ...لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العامة ...... وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية ..."

2 - أنظر، د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص : 225 وما بعدها.

ثانيا- كما يمكن للإدارة الوصية أن تطلب من الإدارة صاحبة ومصدرة القرار وقف تنفيذه في حالات معينة متعلقة خاصة بالضبط الإداري للحفاظ على النظام العام ،كما ذهبت إلى ذلك مثلا المادة 80 (فقرة 03) من القانون البلدي حينما نصت على أنه:

"إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا" .

المطلب الثاني
على المستوى القضائي

- يمكن رفع دعوى أمام القضاء الإداري بغرض وقف تنفيذ القرار الإداري أي عدم ترتيب آثاره لفترة ومدة معينة بصفة استثنائية، وفقا للقيود وللشروط التالية :

245- أولا- الشروط الشكلية :

يشترط لقبول الدعوى ضرورة رفع دعوى إلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية. مجلس الدولة)، سواء كانت دعوى الإلغاء:سابقة أو متزامنة أو لاحقة على الدعوى الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، كما يتبين من قضاء مجلس الدولة[1]، الذي يساير -بهذا الصدد- الاتجاه السائد في القانون الإداري المقارن[2] .

246- ثانيا : الشروط الموضوعية :

- للقاضي الإداري أن يستجيب أو لا يستجيب لطلب وقف تنفيذ القرار حسب ملابسات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر عنصري :الاستعجال والجدية[3].

1- (قرار غير منشور، بتاريخ 31 / 1/ 2000) . رقم 111 بتاريخ28/ 02/ 2000 .
م.د 19-07-1999-. م.ط / بلدية بريكة (غ.م) :
-"حيث أنه لا يستخلص إطلاقا من الملف ولا من مذكرات الأطراف بأنه توجد قضية إدارية مرفوعة في الموضوع "
مجلس الدولة رقم 14489بتاريخ 01-04-2003، قضية بنك. ضد / البنك المركزي الجزائري :
-" إن طلب وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعي لطعن أصلي "

2- De Laubadaire (a) ,op,cit, p :521.

3 -- في حكم لها سنة 1975 ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى :

1- **الاستعجال**: و قوامه الضرر والأذى الذي يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار وما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها، مثل تقييد الحرية الشخصية.

2- **الجدية** : ومؤداها ظهور ما يرجح إلغاء القرار، بناء على وثائق وأوراق الدعوى والأسانيد والأسباب المقدمة ،وهو ما يعبر عنه أيضا بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار ومدى عدم توافرها.

247- لقد طبق القضاء الإداري الجزائري (سواء الغرفة الإدارية سابقا أو مجلس الدولة حاليا)هذه الشروط في العديد من القضايا الذي فصل فيها بقرارات وقف تنفيذ القرار الإداري :

أ)- الغرفة الإدارية : كانت الغرفة الإدارية قد تعرضت إلى موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ،مطبقة المادة 283 (فقرة 02)تطبيقا واسعا يطال – أيضا – وقف تنفيذ القرارات القضائية .

كما طبقت الاستثناء المتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، حينما قضت بأنه :

"من المستقر فقها وقضاء أن الأمر بتأجيل تنفيذ قرار إداري يعد إجراء استثنائيا ،و من ثم كان معلقا على نشوء ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ قرار إداري" 1

ب)- مجلس الدولة : لقد قضى مجلس الدولة برفض وقف تنفيذ قرار إداري رافضا الدعوى شكلا. حينما ذهب إلى ما يلي :

"آن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزنا مناطه مبدأ المشروعية، فوجب على القضاء الإداري ألا يوقف قرار إداري إلا إذا تبين له –على حسب الظاهر من الأوراق، ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه – أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين:

الأول قيام الاستعجال، بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها .

والثاني يتصل بمبدإ المشروعية، بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائما بحسب الظاهر على أسباب جدية".، ذكره : د. محمد فؤاد عبد الباسط. القرار الإداري، المرجع السابق ،ص : 427 وما بعدها .

1 – قرار لها بتاريخ 10/ 07/ 82، وأنظر أيضا قرارها رقم :18816 بتاريخ01/ 12/ 1997.

"...حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا للمادة 283 من ق.إ.م إجراء تبعيا لدعوى أصلية لبطلان القرار محل الطلب، وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب شكلا "[1].

وفي قرار آخر قضى مجلس الدولة بما يلي :

" حيث ثابت مما سبق، أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة. وهي وزارة الداخلية، كما أنه لم يبلغ للمدعي ،ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفوع المدعي جدية مما يتعين قبولها والطلب معا، علما أن تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضرار لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار"2.

1 – قرار رقم 13397بتاريخ 07/ 01/ 2003 .

2 – قراره رقم 13772بتاريخ 14/ 08/ 2002 .

الباب الثاني
دعوى التفسير [1]

Recours en interprétation

1 - راجع، د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- Debbasch (c)، op.cit، pp : 807 et s.
وأنظر : مجلس الدولة، قرار غير منشور فهرس، 37، صادر بتاريخ: 31/ 01/ 2000 :

"... وعليه:

من حيث الشكل :
قبول دعوى التفسير شكلا .
من حيث الموضوع :
حيث أن المدعين في التفسير رافعوا وزير التعليم العالي بصفتهم موظفين بجامعة التعليم المتواصل التي شكلت لجنة بتاريخ 27/ 12/ 1992 لتحديد معايير ومقاييس استفادتهم من سكنات .
حيث أنه صدر قرار من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 10/ 09/ 1995 تحت رقم137000، الذي قضى بقبول الطعن شكلا وفي الموضوع بإبطال القرار المتضمن منح المساكن العشرة المتنازع عليه للغير، والحكم على وزير التعليم العالي بالمصاريف
حيث أن القرار السالف الذكر لم يبين المستفيدين من السكنات واكتفى بإلغاء قرار الوزير بمنح السكنات للغير .
حيث أن المقصود من منطوق القرار المؤرخ في 10/ 09/ 1995 تحت رقم 137000 بمفهوم المخالفة أن المستفيدين من السكنات هم المدّعون الحاليون في دعوى التفسير .
حيث أن المدعى عليها في التفسير لم تقدم جوابا رغم تبليغها تبليغا صحيحا مما يتعين الحكم في مواجهتها حضوريا .

لهذه الأسباب
يقضي مجلس الدولة :
علنيا حضوريا نهائيا .
- من حيث الشكل :
قبول دعوى التفسير.
- من حيث الموضوع:
القول بأن المقصود من منطوق قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية المؤرخ في 10/ 09/ 1995 تحت رقم 137000
هو أن المستفيدين من السكنات هم المدّعون الحاليون في دعوى التفسير .

248- تنص من المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية على أن تختص :

-الغرفة الإدارية الجهوية : بالطعون الخاصة بتفسير قرارات الولايات،

-الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي : بالطعون الخاصة بتفسير قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وقرارات مديري المؤسسات العمومية الإدارية.

– كما تخول الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون العضوي 98 – 01 السالف الذكر لمجلس الدولة الفصل ابتدائيا ونهائيا في: "الطعون الخاصة بتفسير القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة"، أي القرارات الصادرة عن : السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

الفصل الأول
شروط قبول دعوى التفسير [1]

لا تقبل دعوى التفسير أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني، والمتمثلة في ما يلي:

248 مكرر- أولا – محل الطعن :

– القاعدة العامة أن دعوى التفسير التي ترفع أمام القضاء الإداري إنما تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه(سابقا، فقرة 185 وما بعدها) .

وهكذا، فإن توزيع الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون الخاصة بتفسير القرارات الإدارية، يبقى قائما - كما هو الحال في دعوى الإلغاء – على أساس المعيار العضوي

والمصاريف القضائية على عاتق المدعى عليها في التفسير .

1 - أنظر خاصة : د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص :141 وما بعدها.

– وقارن : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص:418 .

- Debbasch (c), op.cit, pp : 808 et s.

- De Laubadaire (A), op.cit, p :500.

أ) – **الغرفة الإدارية** : ترفع دعـوى التفسير أمـام الغرفـة الإداريـة بـالمجلس القضائي بالنسبة للقرارات الصادرة عـن : رؤسـاء المجـالس الـشعبية البلديـة، أو مـديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، كما هو وارد بالمادة 7 من ق.إ.م .

أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولايات، فإن الاختصاص القـضائي بتفـسيرها إنما يعود إلى الغرفة الإدارية الجهوية، طبقا للمادة 7 من ق.إ.م.

وفي كل الأحوال، فإن القرارات أو الأحكام الصادرة عن الغرف أو المحاكم الإدارية تبقى – هنا – قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، شأنها شأن القرارات الفاصلة في دعاوى الإلغاء .

ب)– **مجلس الدولة** : يختص مجلس الدولـة ابتـدائيا ونهائيـا بـالطعون الخاصـة بتفسير القرارات الصادر ة عن : السلطات الإدارية المركزية، أوالهيئات العمومية الوطنيـة، أوالمـنظمات المهنيـة الوطنيـة، طبقـا للفقـرة الأولى مـن المـادة التاسـعة مـن القـانون العضوي 98–01 .

وفي فرنسا، فإن مجلس الدولة ينظر– إضافة لـذلك– في دعـاوى التفـسير المتعلقـة بالقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وقد سايره مجلس الدولة الجزائري في ذلك من خلال بعض قراراته (فهـــرس:37، صادر بتاريخ:31/ 01/ 2000).

وعليه، فأنه يخرج مـن دائـرة هـذه الـدعوى، تفـسير الـصفقات العموميـة أو أي تصرفات أخرى، خلافا لما هو سائد في مجلس الدولة الفرنسي[1].

249- ثانيا – الغموض والإبهـام : يـشترط في القـرار المطعـون فيـه أن يكـون غامضا ومبهما Obscur , Ambigu، إذ أن القرارات الواضحة لا تقبل الطعن فيها بالتفسير .

250- ثالثا – وجود نزاع جدي قائم وحال :Litige né et actuel

يجب أن يترتب على غموض القرار نزاع جدي بين طرفين أو أكثر، على أن يكون قائما فعليا، ولم يتم فضه بصورة ودية –مثلا–.

1- Debbasch (c), op.cit, pp : 808 et s.

251- رابعا- الطاعــــن :

يشترط في الطاعن في دعوى التفسير ما يشترط عموما في أي دعوى، ومنها دعوى الإلغاء، وذلك طبقا للمادة 459 من ق.إ.م، حيث يجب توافر: الصفة والأهلية والمصلحة (سابقا. فقرة).

252- خامسا- الميعــــاد :

خلافا لدعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري (التي يستلزم رفعها خلال مدة معينة. تحت طائلة السقوط) فإن رفع دعوى التفسير لا يتقيد بمدة معينة، استنادا على النصوص التالية :

أ)- بالنسبة للغرفة الإدارية المادة 7 من ق.إ.م، والمادة 8 من القانون رقم 98-02 السابق. اللتان لا تشترطان أي ميعاد،

ب) - بالنسبة لمجلس الدولة: المادة 274 من ق.إ.م، والمادة 9 من القانون العضوي 98-01.

لا تشترط جميع النصوص السابقة أي ميعاد لرفع دعوى التفسير لأنها "تهدف إلى توضيح قضائي لقرار إداري دون وجود نزاع يمس مباشرة حق طرف ثان "[1].

الفصل الثاني
التحريك

- تتحرك وترفع دعوى التفسير بطريقين :

253- الأول : الطريق المباشر[2] : يمكن لمن له الصفة والمصلحة، كما هو الحال في جميع الدعاوى القضائية (العادية والإدارية)، أن يرفع دعوى لتفسير القرار الإداري أمام الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة مباشرة وابتداء.

254- الثاني : الطريق غير المباشر (الإحالة Renvoi) : وهي الطريقة السائدة في تحريك دعوى التفسير، حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام

1 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية ،المرجع السابق، ص :191.

2 - أنظر : مجلس الدولة، قرار غير منشور فهـرس ،37، صادر بتاريخ:31/ 01/ 2000

في قرار إداري مرتبط وحيوي ومهم بالنسبة للدعوى الأصلية (المدنية أو التجارية) المطروحة أمامها، بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية (القضاء الإداري).

وحينئذ يتوقف النظر والفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون فيه بالتفسير[1].

الفصل الثالث
سلطة القاضي

255- تتقيد وتتحدد سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه، برفع الغموض والإبهام عنه، طبقا للقواعد التقنية والفنية السائد في مجال تفسير القانون، وهو ما يقتضي الإلمام بعلم مصطلحات القانون. وما يرتبط به من علوم اللغة.

256- ومن ثم، فإن قاضي التفسير ليس من سلطته:

- البحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه الصادر عن البلدية أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية،

- كما ليس له أن يلغيه، لأن الدعوى هنا دعوى تفسير وليست دعوى إلغاء.

257- وتتم عملية التفسير، بموجب عمل قضائي، (قرار من الغرفة الإدارية، أو قرار من مجلس الدولة) حائز لقوة الشيء المقضي به، يبلغ إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر وإلى الجهة القضائية في حالة الإحالة، لتستأنف وتواصل عملية النظر والفصل في القضية الأصلية، مع الالتزام بالخضوع لمنطوق قرار الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة بشأن تفسير القرار محل الإحالة.

1 - أنظر - د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري،المرجع السابق، ص :152 وما بعدها.

الباب الثالث

دعوى تقدير الشرعية [1]

Recours en appréciation de la légalité

1 - مجلس الدولة، قرار رقم:14431صادر بتاريخ : 24/ 09/ 2002:

"...وعليه

حيث أنه يستخلص من عناصر الملف أن رئيس مجلس المحاسبة أودع عريضة أمام مجلس الدولة من أجل الفصل عن طريق الاستعجال من ساعة إلى ساعة في تقدير مدى قانونية القرار المتخذ من طرف المجلس الوطني لنقابة قضاة مجلس المحاسبة والمتضمن :

- ثلاثة أيام احتجاجية بالنسبة للأيام 21/ 22 و23 سبتمبر 2002 بداخل مجلس المحاسبة .

- تجميد المهام ابتداء من تاريخ 20 أكتوبر 2002 .

حيث أنه تم إرفاق العريضة بنسخة من قرار الجمعية العامة للنقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة ومحضر حرره محضر قضائي يوم 21 سبتمبر 2002 يثبت بموجبه تجمع القضاة داخل مبنى مجلس المحاسبة ووجود لافتات تطالب على الخصوص بتنصيب المجلس الأعلى لقضاة مجلس المحاسبة .

حيث أنه إثر تبليغ العريضة الافتتاحية للدعوى، التمست النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة بصفتها المدعى عليها أثناء الجلسة المحددة يوم 22 سبتمبر 2002 على الساعة 15 أجلا للجواب .

حيث أن المدعى عليها أودعت قبل الجلسة الموالية المحددة يوم 24 سبتمبر 2002 مذكرة جوابية تطلب فيها رفض الدعوى في الشكل وتتمسك في الموضوع بأن : أيام الاحتجاج المقررة في 21.22و 33 سبتمبر 2002 قد جرت وتمت وأن بالنسبة لتجميد المهام المبرمج ابتداء من 20أكتوبر المقبل لا يشكل أي استعجال يبرر رفع دعوى أمام القاضي الاستعجالي .

فيما يخص اختصاص مجلس الدولة:

حيث أنه من الثابت وتطبيقا لأحكام المادة 9 من القانون العضوي رقم 98/ 01 المؤرخ في 31 ماي1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، يفصل هذا الأخير ابتدائيا ونهائيا في

- الطعون بالإبطال المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

حيث أنه في قضية الحال فإن القرار المعروض على تقدير مجلس الدولة صادرا عن النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة .

حيث أن النقابات هي منظمات هدفها الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية، الجماعية أو الفردية للعمال وأصحاب العمل وليست حسب النص القانوني منظمات مهنية وطنية مثل المنظمات المهنية التي تتوفر على سلطة التنظيم في مجال تنظيم وتسيير المهنة، وسلطة تأديبية اتجاه أعضائها .

258- تنص من المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية على أن تختص :

-الغرفة الإدارية الجهوية : بالطعون الخاصة بمدى شرعية قرارات الولايات

حيث أنه في هذه الظروف يتعين القول بأن قرار النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة، موضوع الطعن الحالي غير صادر عن منظمة وطنية مهنية، حسب مفهوم نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98/ 01 المذكور آنفا. وبالتالي فإن تقديره ليس من اختصاص مجلس الدولة .

وأنه يتعين بالتالي رفض الدعوى الحالية لعدم اختصاص مجلس الدولة .

احتياطا ومن باب الإسهاب شرح القانون :

فيما يخص مجلس الدولة كجهة قضائية استعجالية :

حيث أنه من الثابت أن الدعوى المرفوعة ترمي إلى تقدير مجلس الدولة، استعجاليا، مدى شرعية قرار صادر عن النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة والمتضمن الاحتجاج مدة ثلاثة أيام وتجميد مهام قضاة هذه الهيئة ابتداء من 20 أكتوبر المقبل .

حيث أن المدعي طلب من مجلس الدولة حال فصله في القضايا الاستعجالية التصريح :

بأن الاحتجاجات المذكورة في هذا القرار تشكل إضرابا وأن هذا الأخير ممنوع طبقا لأحكام المادة 26 من الأمر رقم 25/ 23 المؤرخ في 26 أوت 1995، وبالتالي فهو غير قانوني .

حيث أن المدعى عليها بالعكس تؤكد بأن الأيام (الاحتجاجية) كانت قانونية كون أنه لا يوجد أي نص قانوني يمنع الأعوان العموميين من التعبير عن مطالبهم الاجتماعية المهنية وأن الإضراب المبرمج ابتداء من 20 أكتوبر المقبل، لا يمكن أن يكون محل قرار قضائي سابق لأوانه .

حيث أن تقدير قانونية قرار ما يتطلب تفسيره وهو ما يؤدي بالضرورة إلى التطرق إلى أصل الحق ويخرج بالتالي تطبيقا لنص المادة 171 مكرر 3 عن اختصاص مجلس الدولة حال فصله في القضايا الاستعجالية خصوصا في قضية الحال، المنازع فيه بجدية

حيث انه وتطبيقا لأحكام المادة 35 من القانون 90/ 02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، يمكن لصاحب العمل أن يرفع دعوى أمام القاضي الاستعجالي المختص إقليميا لإنهاء احتلال المحلات إذا هذا الاحتلال يشكل عرقلة لحرية العمل حسب نص القانون المذكور أعلاه .

لهذه الأسباب:

إن مجلس الدولة حال فصله في القضايا الاستعجالية ابتدائيا ونهائيا، في مجال تقدير مدى الشرعية، حضوريا .

-في الشكل :

القول بقبول الدعوى شكلا

-في الموضوع :

رفض الدعوى لعدم اختصاص مجلس الدولة .

المصاريف القضائية على عاتق الخزينة العمومية ".

-الغرفة الإدارية : بالطعون الخاصة بمدى شرعية قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وقرارات مديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

كما تخول الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون العضوي 98 – 01 السالف الذكر لمجلس الدولة الفصل ابتدائيا ونهائيا بـ : "الطعون الخاصة بمدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة"، أي القرارات الصادرة عن : السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية

الفصل الأول
شروط قبول دعوى تقدير مدى الشرعية

لا تقبل دعوى تقدير مدى الشرعية أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني، والمتمثلة في ما يلي :

258 مكرر- أولا- محل الطعن :

- القاعدة العامة أن دعوى تقدير مدى الشرعية التي ترفع أمام القضاء الإداري إنما تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه .

وهكذا، فإن توزيع الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون الخاصة بتقدير وفحص مدى شرعية القرارات الإدارية، يبقى قائما - كما هو الحال في دعوى الإلغاء – على أساس المعيار العضوي .

أ) – **الغرفة الإدارية** : ترفع دعوى تقدير مدى الشرعية أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بالنسبة للقرارات الصادرة عن : رؤساء المجالس الشعبية البلدية، أو مديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. كما هو وارد بالمادة 7 من ق.إ.م .

أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولايات، فإن الاختصاص القضائي بتقدير مدى شرعيتها إنما يعود إلى الغرفة الإدارية الجهوية، طبقا للمادة 7 من ق.إ.م.

ب)- **مجلس الدولة** : يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية القرارات الصادر ة عن : السلطات الإدارية المركزية، أوالهيئات العمومية

الوطنية، أو المنظمات المهنية الوطنية، طبقا للفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01 .

259- ثانيا- الطاعـــن :

يشترط في الطاعن في دعوى تقدير مدى الشرعية ما يشترط عموما في أي دعوى. ومنها دعوى الإلغاء (سابقا، فقرة 198)، طبقا للمادة 459 من ق.إ.م، أي اشتراط : الصفة والأهلية والمصلحة.

260- ثالثا- الميعـــاد :

كما هو الحال بالنسبة لدعوى التفسير (سابقا، فقرة 252)، فإن النصوص المتعلقة بدعوى تقدير شرعية القرارات لايتقيد رفعها بميعاد معين .

الفصل الثاني
التحريك

261- تتحرك دعوى تقدير وفحص مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري، بالطريقين نفسيهما المتعلقين بدعوى التفسير: الدعوى المباشرة والإحالة القضائية.

وبالنسبة للإحالة القضائية، فالقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية، تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها، مما يقتضي إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص.

أما بالنسبة للمحاكم الجزائية، فإنها تتمتع – عموما – بهذا الحق إعمالا لقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي[1]، كما يستشف خاصة من المادة : 459 من قانون العقوبات[2].

1 – أنظر، أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 122 وما بعدها.

2 – تنص المادة 459 من قانون العقوبات على ما يلي:

"يعاقب ... هؤلاء الذين يخالفون المراسيم والقرارات المتخذة بصورة قانونية من قبل السلطة الإدارية...."

الفصل الثالث
من حيث سلطـة القاضـي

262- لا يتمتع القاضي المختص بهذا الصدد بأية سلطة في:

- إلغاء القرار، كما هو الحال في دعوى الإلغاء،

- ولا في تحديد معنى واضحا للقرار الغامض والمبهم، كما هو الحال في دعوى التفسير.

وإنما تتمثل سلطته في : الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، أي : ما مدى صحة أركان القرار الإداري من : سبب، واختصاص، ومحل، وشكل وإجراءات، وهدف، من حيث سلامتها وخلوها من العيوب، كما رأينا (سابقا، فقرة ...) .

263- إن قاضي المشروعية – بعد معاينة وفحص **Constatation** القرار من حيث الأركان التي يقوم عليها– يقوم بالتصريح إما :

- بمشروعية القرار المطعون فيه، إذا كانت أركانه مطابقة وموافقة للنظام القانوني السائد،

- أو العكس التصريح بعدم مشروعيته إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب.

ويكون ذلك، في الحالتين، بقرار (عمل قضائي) حائز لقوة الشيء المقضي به يلزم القاضي العادي.

الباب الرابع
دعوى التعويض[1]
(المسؤولية الإدارية)

264- تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية.

- تختص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (الغرفة المحلية) حصريا بدعوى التعويض أيا كانت إحدى الجهات الإدارية الواردة بالمادة 7 من ق.إ.م طرفا فيها[2]، طبقا للفقرة الأخيرة منها، حيث لم تكن الغرفة الإدارية القائمة سابقا بالمحكمة العليا تختص بالتعويض إلا من حيث وجود طلبات مرتبطة بدعوى الإلغاء طبقا للفقرة الثانية من المادة 276 من ق. إ. م، وهو الأمر الذي يبقى ساريا أمام مجلس الدولة حاليا[3].

---

1 - أنظر خاصة:

- أحمد محيو، المرجع السابق، ص : 205 وما بعدها.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق: ص: 179، وما بعدها.
- د. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، د. م. ج، الجزائر، 1994.

وقارن:

- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ج2، ص : 562 وما بعدها.

- De Laubadaire (A,) et autres, traité de droit administratif,op.cit , PP:947et S.

-Rivero(J), droit administratif,op.cit, pp:269 et S.

2 - مجلس الدولة : ملف رقم:006005، بتاريخ: 15/ 10/ 2002.

ملف8247، بتاريخ 22-07-2003 :

" ...بما أن النزاع الحالي الذي يتعلق بدفع تعويض للمالكين محل نزع الملكية الذي يقيم مسؤولية الدولة يدخل بحكم طبيعته ضمن منازعات القضاء الكامل طبقا للمادة 07 من ق.إ.م ....."

3 - تنص المادة 276على ما يلي :

"لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى.

يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة ".

وتقبل دعوى التعويض أمام الغرفة الإدارية (المحاكم الإدارية) بتوافر مجموعة من الشروط (الفصل الأول)، ليحكم القاضي بقيام المسؤولية الإدارية سواء على أساس الخطأ أو المخاطر (الفصل الثاني).

الفصل الأول
شـروط دعـوى التعويـض

265- تنص المادة 169 مكرر من ق.إ.م على ما يلي :

" لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري.

ولا يقبل أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا (إلا) خلال الأربعة أشـهر التابعـة لتبليـغ القرار المطعون فيه أو نشره ".

وعليه، فإن دعوى التعويض لا تقبل إلا بتوافر مجموعـة مـن الـشروط تتمثـل في: وجود قرار إداري سابق، على أن ترفع في أجل محدد، من ذي مصلحة.

المبحث الأول
القـرار السابـق
la décision préalable

266- La décision préalable - تشترط الفقرة الأولى من المـادة 169 مكـرر مـن ق. إ. م أن تنصب دعوى التعويض على قرار إداري.

ومن المعلوم أن الإدارة العامة، لدى قيامها بنشاطاتها الإداريـة ومهامهـا، تلجـأ إلى القيام بالعديد من التصرفات والأعمال الإدارية التي ترد أساسا، إلى : أعمال مادية وأخـرى قانونية.

أولا - الأعمال الماديـــة - actes matériels :

267- الأعمال المادية هي تلك الأعمال التي تقوم بهـا الإدارة، إمـا : بـصفة إراديـة تنفيذا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري)، أو تلك التي تصدر عنها بصفة غير إرادية.

أ) أعمال الإدارة المادية الإرادية :

هي الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة، لكن دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني جديد (حقوق أو التزامات)[1] :

ب) أعمال الإدارة المادية غير الإرادية : هي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطإ أو إهمال، مثل : حوادث سيارات الإدارة أو آلاتها .

كما أن الفقه والقضاء الإداريين يذهبان إلى اعتبار ها مجرد أعمال مادية تلك الأعمال القانونية الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة. كما سلف (سابقا، فقرة).

ثانيا - الأعمال القانونية - actes juridiques :

268- كما تقوم الإدارة أيضا بأعمال أخرى ذات أثر قانوني ،هي الأعمال القانونية التي تتجه وتفصح فيها الإدارة عن إرادتها ونيتها في ترتيب أثر قانوني، سواء : بإنشاء مركز قانوني جديد تماما، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء مركز قانوني قائم .

وتقوم الإدارة العامة بأعمالها الإدارية القانونية:

أ- تارة استنادا إلى توافق إراديتين (العقود الإدارية)، كما هو الحال في العلاقات الخاصة بين الأفراد بالنسبة إلى العقود التي يبرمونها في إطار القانون المدني أو التجاري ، رغم اختلاف أسس وقواعد النظام القانوني للعقود الإدارية عن نظام العقود الخاصة، كما هو وارد في المرسوم الرئاسي رقم02-250 المعدل والمتمم، المشار إليه سابقا .

ب - وتارة أخرى تقوم بها الإدارة العامة بإرادتها المنفردة (القرارات الإدارية). وذلك بما لها من امتيازات السلطة العامة .

---

1 - ومن أمثلة ذلك، يمكن الإشارة إلى ما يلي :

1) الأعمال والأفعال التي تأتيها الإدارة تنفيذا لقرار إداري صادر عن الوالي طبقا للمادة 680 من القانون المدني والمتضمن الاستيلاء على ملكية أحد الأفراد.

2) عملية هدم أحد البنايات من طرف مصالح البلدية تنفيذا وتطبيقا لقرار إداري صادر عن رئيس البلدية بموجب المادة 71 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 .

3) عملية التسديد المادي للتسبيق المالي نظرا لوفاء المقاول لبعض التزاماته الواردة في عقد أو صفقة الأشغال العامة .

269- ومن ثم، فإنه يجب على الشخص المتضرر من أنشطة وأعمال الإدارة العامة أن يلجأ – في البداية – إلى مطالبة تلك الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء تصرفاتها، مما يقتضي تحديد موقفها من خلال ما يعرف: بالقرار السابق، المتضمن إما : الموافقة على إصلاح وجبر الضرر الحاصل من خلال قبول التعويض عنه، أو رفض ذلك.

– ويعود أصل هذا الشرط (في النظام الفرنسي)، إلى مرحلة الوزير القاضي Ministre juge، إذ كان الأمر يستلزم اللجوء أولا إلى الطعن أمام الإدارة قبل الذهاب إلى مجلس الدولة.

ومنذ قضية "كادو" "Cadot" سنة 1889، لمْ يعد مجلس الدولة الفرنسي ملتزما بذلك، إلاّ أن التعود وظهور بعض المبررات والأسس العملية والمنطقية والقانونية، دعت المشرع الفرنسي لاحقا، وخاصة بموجب المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 11-01-1956 إلى النص على شرط القرار السابق لقبول دعوى التعويض[1]، وهو النص الذي تأثر به المشرع الجزائري من خلال المادة 169 مكرر من ق.إ.م.

270- وعلى الرغم من بعض أوجه الشبه بين القرار السابق والطعن الإداري السابق(حيث ينعقد الاختصاص بكليهما إلى جهة إدارية وليس إلى جهة قضائية)، فإن القرار السابق كشرط لدعوى التعويض يختلف على الطعن أو التظلم الإداري من حيث أن:

1 -التظلم الإداري هو شرط إلزامي لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة[2] دون دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وذلك بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1990، بينما يبقى شرط القرار الإداري السابق متعلق فقط بدعوى التعويض.

1 - أنظر :

- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص : 576 وما بعدها.

2 - أنظر المادة 275 من ق.إ.م. وراجع :

- د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص : 91 وما بعدها.

2- التظلم الإداري ينصب على تصرف وعمل قانوني، هو القرار الإداري محل الطعن في دعوى الإلغاء، كما رأينا (سابقا، فقرة)، خلافا للقرار السابق الذي يتعلق - دوما - بعمل مادي قامت به الإدارة ورتب ضررا، إذ " لا فائدة من تطبيق فكرة القرار الإداري السابق على القرارات الإدارية "[1]

المبحث الثاني
الأجـــل

271- إن تعديل المادة 169 مكرر من ق.إ. م بموجب القانون 90-23 كان يهدف إلى إلغاء شرط الطعن الإداري السابق قبل رفع الدعوى أمام المجالس القضائية (الغرف الإدارية)، واستبداله بالمصالحة أمام القضاء (سابقا. فقرة 205 مكرر) .

والحقيقة، أن المادة 169 مكرر، في صياغتها الحالية (بعد 1990)، إنما تنصرف وتتعلق بكل من : دعوى الإلغاء وعوى التعويض.

وإذا كانت دعوى الإلغاء يجب أن تنصب فقط على قرار إداري، كما رأينا (سابقا. فقرة 181 ومابعدها)، فإن دعوى التعويض قد تترتب وتقوم على وجود إما :

- قرار إداري (عمل قانوني : قرار فصل موظف)،
- أو عمل إداري مادي، (هدم بناء من طرف الإدارة).

272- يشترط لقبول دعوى التعويض أن ترفع، تحت طائلة رفضها شكلا، أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي خلال مدة 4 أشهر تحسب، إما :

من إعلان القرار الإداري (أي : من تاريخ التبليغ إذا كان القرار فرديا، ومن تاريخ النشر إذا كان تنظيميا)، وذلك في حالة الضرر الناجم عن عمل إداري قانوني .

أما بالنسبة للضرر الناجم عن عمل إداري مادي، فإن التساؤل يثور حول بداية حساب ميعاد 4 أشهر الوارد بالمادة 169 مكرر في حالة الأعمال الإدارية المادية، الأمر الذي يطرح علامات التعجب والحيرة[2]. أمام سكوت النص.

---

1 - د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، المرجع السابق، ص : 589.

2 - د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص : 606.

هل يحسب من تاريخ وقوع الضرر الناجم عن التصرف والعمل المادي للإدارة، أم من تاريخ القرار السابق، السالف الذكر ؟.

273- ومهما يكن، فإن شرط ميعاد رفع دعوى التعويض يبقى من النظام العام (يثيره القاضي من تلقاء من نفسه، ولا يجوز الاتفاق على مخالفته)، من جهة، كما يخضع من جهة أخرى – مبدئيا – إلى نفس القواعد والأحكام المتعلقة بكيفية حسابه وامتداده في دعوى الإلغاء. كما رأينا (سابقا. فقرة 200) .

المبحث الثالث
الطاعن

274- يعتور صياغة المادة 169 مكرر نقص من حيث استعمالها كلمة " فرد "، عوضا عن "شخص"، مما قد يوحي بأن الدعوى الإدارية عموما لا ترفع إلاّ من طرف الأفراد، أي الأشخاص الطبيعية، دون المعنوية، بينما الأمر ليس كذلك ؛ حيث تتمتع – أيضا – الأشخاص المعنوية (الخاصة : كالشركات التجارية. والعامة : كالمؤسسات الإدارية) بحق التقاضي طبقا للمادة 50 من القانون المدني .

و يشترط في الطاعن بالنسبة لدعوى التعويض، الرامية لترتيب مسؤولية الإدارة، ما يشترط في الطاعن بالنسبة للطعون والدعاوى القضائية الأخرى، وذلك طبقا للمادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، وما تتطلبه من توافر شروط : الأهلية والصفة والمصلحة، كما رأينا (سابقا. فقرة198).

الفصل الثاني
أساس المسؤولية الإدارية

– تقوم المرافق والإدارات العامة (الأشخاص المعنوية العامة) بأنشطتها بواسطة أفراد (أشخاص طبيعية) عاملين وموظفين بها.

وقد يترتب عن أعمال وأنشطة الإدارة العامة أضرار للغير، فمن يتحمل مسؤولية التعويض وعلى أي أساس تقوم المسؤولية الإدارية ؟ هل على أساس الخطأ أم على أساس المخاطر؟.

المبحث الأول
المسؤولية الإدارية على أساس
الخطـأ

275- لجبر الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة العامة، يمكن تصور ثلاثة حلول :

- الأول: أن يتحمل الموظف شخصيا المسؤولية عن جبر الضرر، تأسيسا على "الخطأ الشخصي" Faute personnelle، وهو حل يكفل الأداء الجيد للموظف بكل حرص، رغم ما قد يصيبه من غبن شخصي وهو يقدم الخدمات العامة للجمهور.

- الثاني: أن تتحمل الإدارة العامة المسؤولية عن القرار، تأسيسا على فكرة "الخطأ المرفقي أو المصلحي " Faute de service، وهو حل من شأنه حماية الموظفين، رغم تهاونهم وتقصيرهم في أداء مهامهم في بعض الحالات.

- الثالث: أن تتوزع المسؤولية بين الموظف العام والإدارة العامة (المرفق العام). تبعا لدرجة الخطأ الشخصي أو المرفقي.

276- إن معالجة هذه المسألة تستلزم إقامة توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لكل من الموظف والمضرور، مما يقتضي التمييز بين : الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

لقد أخذ الفقه والقضاء (خاصة في فرنسا) بعدة معايير للتمييز والتفرقة بين الخطأين، من أهمها [1]:

---

1 - أنظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص : 186 وما بعدها.
- د. أحمد محيو ن المرجع السابق، ص : 253 وما بعدها.

-De Laubadaire (A), op.cit, pp: 954 et s.

وراجع : مجلس الدولة : قرار رقم:160017، بتاريخ: 31/ 05/ 1999.

" حيث أنه يستخلص من أوراق الملف بأنه عين خبير لمعاينة هذا البئر .

حيث أن هذا الخبير عاين بأن هذه البئر موجودة في مكان ملك للبلدية ومن ثم فالبلدية هي المسؤولة عن حراستها .

حيث أن الخبير المعين (ب ق.إ) أظهر بأن البلدية لم تقم بإحاطة البئر بالسياج لتفادي الحوادث، كما أن هذ البئر يقع بجانب ساحة عمومية يلعب داخلها الأطفال .

1- النزوات الشخصية - Passions personnelles :

وهو أول معيار، ظهر على يد الفقيه Laferrière، ومؤداه أن الخطأ الشخصي، الذي يسأل عنه الموظف، هو الذي يظهر الإنسان بنقائصه وعواطفه وتهوره وعدم تبصره ورعونته.

أما الخطأ المرفقي، الذي تسأل عنه الإدارة العامة، فهو الذي يرتكبه الموظف كإنسان معرض للخطأ والصواب.

2- معيار الغاية أو الهدف - Le but poursuivi :

- وقد نادى به العميد ديجي Duguit، وموادها أن الخطأ يعتبر شخصيا ويسأل عنه الموظف من ماله الخاص، في حالة سعيه إلى تحقيقه أغراض شخصية : مالية، انتقامية ...إلخ .

3- معيار الانفصال عن الوظيفة:

- حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف والمرتب لضرر للغير خطأ شخصيا إذا ما أمكن فصله عن التزاماته وواجباته الوظيفية وخارج مهامه[1].

حيث أنه يستخلص من المادة 138 من القانون المدني بأن كل من يتولى حراسة شيء وكانت له قدرة الاستعمال والتسيير يعتبر مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه دلك الشيء .

حيث أن قضاة المجلس لمّا قرروا مسؤولية الحادث على عاتق البلدية فقد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون وبالتالي يتعين إذن تأييد القرار المستأنف ".

وراجع أيضا :

- مجلس الدولة، قرار رقم :146043، بتاريخ 01/ 02/ 1999.
- مجلس الدولة، قرار رقم : 159719، بتاريخ 31/ 05/ 1999.

1 - مجلس الدولة ،قرار غير منشور فهرس 23صادر بتاريخ:01/ 02/ 1999:

" حيث أن المستأنف (الأمن الوطني) يستند في طلبه لإعفائه من المسؤولية على كون (ش.ع) الشرطي السابق، لم يكن في خدمته وقت الوقائع بل كان في جولة غير شرعية بسبب إهماله لمنصب عمله ،كما أنه كانت له كامل السلطة في استعمال سلاحه .

ولكن حيث أن المادة 136 من القانون المدني تنص على أن المتبوع مسؤول عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعا في حالة تأدية وظيفته أو بسبب وظيفته .

حيث أن هذا يجعل مديرية الأمن الوطني، وهي المتبوع مسؤولة عن عمل تابعها غير المشروع "

المبحث الثاني

المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

(نظرية المخاطر Théorie de risque)

277- إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة إنما تقوم على أساس الخطأ المرفقي، فإنه يمكن أيضا – وفي حالات محدودة – أن تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة " المخاطر – risque"، أي بدون إثبات خطأ الإدارة، حيث يكفي لتعويض المضرور أن يقيم ويثبت علاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه[1].

والحقيقة، أن مختلف الحالات التي يعتد بها بالمخاطر كسبب وأساس للمسؤولية الإدارية إنما يسودها ويكتسيها الطابع الاستثنائي والغيرالاعتيادي أو الطبيعي[2].

278- تتمثل أهم تطبيقات نظرية المخاطر، في العديد من المجالات الرئيسية والحالات التي كرسها القضاء الإداري (الفرنسي)، قبل أن يتدخل المشرع لاحقا، ويسن قواعد للعديد من تلك الحالات، حيث يمكن ذكر أهمها[3]:

279- أولا- الأشغال العامة – Travaux publics :

الأشغال العامة هي الأعمال المتعلقة بالأملاك العامة العقارية : من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها (شق طريق، بناء سد، ترميم بناية...)

---

1 – مجلس الدولة قرار رقم 006390 بتاريخ 11/ 03/ 2003 .

" حيث أن مدير التربية لولاية المسيلة يطلب إخراجه من الخصام الحالي لكون رئيس التعاضدية للمساعدة المدرسية هو وحده المسؤول عن دفع مبلغ التعويض المدني الواجب دفعه لضحايا الحوادث التي تقع داخل المدرسة .

لكن حيث أن التعاضدية للمساعدة المدرسية ليست شركة تأمين، وإنما هي مجرد جمعية خيرية تقوم بمساعدة التلاميذ المعوزين وأنها بالتالي ليست مسؤولة، وأن أمر قضاة الدرجة الأولى بإخراجها من الخصام في النزاع الحالي مؤسس .

حيث أن إخراج مدير التربية لولاية المسيلة من النزاع لا يمكن الأمر به بسبب أن الحادث الذي كان ضحيته (د.ع) وقع داخل حرم المدرسة، وأنه بالتالي فإن الدولة مسؤولة .

وأن مدير التربية يمثل في قضية الحال الدولة ."

2 - V- De Laubadaire، (A) ،op.cit، p : 993.

3 – لمزيد من التفاصيل، راجع: أحمد محيو، المرجع السابق، ص : 220 وما بعدها.

ونظرا للمخاطر الناجمة عن تلك الأشغال العامة، فإن مسؤولية الإدارة تقوم خاصة بالنسبة للغير بدون حاجة لإثباته لخطأ الإدارة.

280- ثانيا– المشاركون بالمرفق العام –– Les collaborateurs :

– قبل أن يتدخل المشرع – في العديد من الأنظمة– كان قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أقر حق الأشخاص المشاركين والعاملين بالمشروعات والمرافق العامة في التعويض عن الأضرار التي تحيق بهم أثناء العمل أو بمناسبته دون أي خطأ من طرف الإدارة، سواء كانوا من العاملين الدائمين أو المؤقتين أو حتى المتطوعين.

281- ثالثا– الأنشطة والأشياء الخطرة - Activites Dangereuses :

– تقوم مسؤولية الإدارة دون خطأ منها بسبب الإنشاءات الخطرة (محطات الكهرباء وغيرها) التي من شأنها أن ينجم عنها أضرار للجوار .

كما تقوم أيضا بفعل الأنشطة الخطرة التي تتولاها الإدارة في العديد من المجالات، مثل أنشطة العمليات العسكرية أو في مجال الضبط الإداري (البوليس الإداري) .

282- رابعا– المساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

– لقد قضى مجلس الدولة (الفرنسي) بمسؤولية الإدارة الناجمة عن تصرفاتها المشروعة بموجب ما تصدره من تنظيمات ولوائح عامة، والتي من شأنها أن تلحق ضررا بالغا وجسيما بشخص معين أو أشخاص محددين عددا، ضمانا لاحترام مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة: أي عدم تحمل المضرور لوحده آثار النشاط الإداري ما دامت عامة الجمهور والمواطنين تستفيد منه.

283- خامسا– الأنظمة التشريعية الخاصة:

يمكن المشرع أن ينص بموجب ما يصدره من قوانين، على مسؤولية الإدارة بتعويض المضرورين من أنشطة بعض أعضاء الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة، ومنهم على سبيل المثال :

1 – **المعلمون** : حيث تتحمل الدولة مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تصيب التلاميذ جراء أعمال معلميهم[1]، طبقا للمادة 135 من القانون المدني التي جاء فيها:

"... كما أن المعلمين والمؤدبين وأرباب الحرف مسؤولون عن الضرر الذي يسببه تلامذتهم والمتمرنون في الوقت الذي يكونون فيه تحت رقابتهم، غير أن مسؤولية الدولة تحل محل مسؤولية المعلمين والمربين... "

2– **المنتخبون والموظفون البلديون** : حيث تنص 145 من القانون البلدي عن ما يلي:

" إن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبون البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها".

---

1 – مجلس الدولة،قرار غير منشور، فهرس 76، صادر بتاريخ:08/ 03/ 1999 :
" حيث أن الحادث الذي تعرض له التلميذ وقع له داخل مؤسسة تربوية .
حيث أن المعلمين والمربين مسؤولون عن الأضرار التي قد تحدث للتلاميذ داخل المؤسسة في الوقت الذي يكونون فيه تحت رقابتهم، غير أن مسؤولية الدولة تحل محل مسؤولية المعلمين والمربين.
حيث أنه في دعوى المدعي فإن الدولة ممثلة في شخص الوالي الذي يحل محل المعلمين وبالتالي يتعين القول برفض طلب إخراجه من الخصام ".

الباب الخامس

دعاوى القضاء الكامل الأخرى

284- تنص القوانين المتعلقة بمجالات معينة على اختصاص الغرفة الإدارية بالفصل بالمنازعات التي تثور بشأنها، وفق شروط وإجراءات محددة، كما يظهر خاصة بالنسبة للمنازعات الإدارية التالية :

المنازعات الانتخابية المحلية، والمنازعات الضريبية، ومنازعات الصفقات العمومية.

الفصل الأول
المنازعات الانتخابية المحلية

285- بعد الأخذ بنظام الازدواجية القضائية وفقا لدستور 1996، وذلك بموجب النص على إنشاء هيئات مستقلة ومنفصلة للقضاء الإداري (المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة)، كان من المجدي فسح المجال للطعن القضائي أمامها في موضوع المنازعات الانتخابية، على غرار ما هو سائد في دول القضاء المزدوج[1]، وهو ما تم -فعلا - من خلال تعديل الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فبراير 2004. حيث تم إدخال تعديلات جوهرية على نظام لمنازعات الانتخابية[2]، تتمثل أساسا في فصل وتسبيق الطعن الإداري عن الطعن القضائي، سواء تعلق الأمر بالطعن في :

---

1 - في مصر، أنظر، خاصة :
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجديدة، مصر، 2000، ص : 182 وما بعدها،
- وفي فرنسا أنظر:
- Benoit(F.P),Le conseil municipal , Dalloz,Paris , 1989, pp:10 et S
- Chapuis (rené) , Droit du contentieux administratif ,op.cit, pp: 384 et S.
-CorinneLepage-Jessua, Isabelle Cassin, Les élections municipales, Litec , 2eme édition, Paris ; 2000 p: 235.
- Debbasch (c) , Contentieux administratif, op.cit , pp:169 et s.
- راجع مؤلفنا : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 69 وما بعدها.

2- إذا كان الاختصاص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء يبقى منعقد إلى المجلس الدستوري منذ 1989، طبقا للمادة 163 من الدستور.

فإن الاختصاص بالمنازعات الانتخابات المحلية (البلدية والولائية) كان، قبل سنة 2004 أي قبل التعديل الأخير لقانون الانتخابات، خاضعا للقواعد التالية :

أ) الترشح للانتخابات : البلدية والولائية (وكذاالتشريعية) :لقد كان النزاع المتعلق برفض الترشيح معقودا للمحاكم العادية التي تفصل فيه ،خلال خمسة (5) أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن، بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن. "، طبقا للمادة 86 من قانون الانتخابات المتضمن بالأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997.

التسجيل بالقائمة الانتخابية. أو رفض الترشيح، أو قوائم أعضاء مكاتب التصويت. أو عمليات التصويت (الاقتراع، الفرز، النتائج).

المبحث الأول
القائمة الانتخابية

286- أولا – الطعن الإداري: يمكن الطعن في القائمة الانتخابية Liste électorale من طرف كل مواطن (ناخب) :

- يطلب تسجيله بها. نظرا لإغفال تسجيله رغم توافر شروط الناخب فيه (الواردة –أساسا – بالمادة 5 من قانون الانتخابات)،

- يطلب شطب شخص مسجل بغير حق. أو العكس تسجيل شخص مغفل .

يتم الطعن الإداري أمام اللجنة الإدارية البلدية، التي تتكون. طبقا للمادة 19 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. من :

- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، رئيسا،
- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضوا،
- ممثل الوالي. عضوا .

إما عن اختصاصها، فهي مكلفة بالإعداد والمراقبة والمراجعة الدورية للقائمة الانتخابية .

كما أنها تفصل، بموجب قرار، في :كل طعن أو شكوى أو اعتراض يتعلق بالتسجيل أو الشطب من القائمة الانتخابية وفقا للإجراءات والمواعيد الواردة بالمواد: 22 و23 و24 من قانون الانتخابات .

ب) أما الاختصاص بالفصل في المنازعات الانتخابية المحلية المتعلقة بالعملية الانتخابية (الاقتراع، والفرز، وإعلان النتائج) : فقد كان مسندا إلى " اللجنة الانتخابية الولائية " التي كانت تتشكل من ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل، طبقا للمادة 88 من قانون الانتخابات .

-- إن هذه اللجنة هي هيئة قضائية متخصصة لأنها : كانت تتشكل من قضاة، وتعقد جلساتها بالمجلس القضائي، وتفصل في نزاعات محددة متعلقة بالعملية الانتخابية بموجب ما تصدره من قرارات غير قابلة لأي طعن.

ويتم تبليغ قرار اللجنة إلى كل طاعن -كتابيا- من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، خلال 05 أيام.

287- ثانيا - الطعن القضائي : تخضع الدعوى القضائية، بهذا الصدد للقواعد الأساسية التالية :

1- **ميعاد الطعن** : يتم الطعن القضائي في القائمة الانتخابية :

- خلال 08 أيام كاملة من تاريخ تبليغ قرار اللجنة السالفة الذكر،
- خلال 15 يوما كاملة من تاريخ الاعتراض، في حالة عدم التبليغ .

2- **الجهة القضائية المختصة** : خلافا للوضع السابق (قبل 2004)، أصبحت المنازعات الانتخابية - حاليا - من اختصاص القضاء الإداري، على غرار ما هو سائد في الأنظمة التي تأخذ بالازدواجية القضائية .

وإذا كانت المادة 25 من قانون الانتخابات تستعمل عبارة " الجهة القضائية الإدارية المختصة " بصورة عامة ومطلقة، فإن الرجوع إلى قواعد الاختصاص القضائي الواردة بقانون الإجراءات المدنية، وخاصة المادة 7 منه، تسمح بعقد الاختصاص القضائي بهذا النوع من المنازعات الانتخابية إلى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية)، تأسيسا على أن قرارات اللجنة الإدارية البلدية تعتبر من قرارات البلدية.

3- **القرار القضائي** : تصدر الغرفة الإدارية قرارها :

- بعد إشعار كل الأطراف قبل 03 أيام كاملة،
- خلال 10 أيام من تاريخ الطعن، ذلك أن آجال المنازعات الانتخابية تتسم -عموما- بقصرها، مراعاة للاعتبارات السياسية التي عادة ما تكتنفها وتحيط بها .

وقد نص القانون على أن قرار الغرفة الإدارية، بهذا الصدد، غير قابل لأي طعن : عاد أو غير عاد.

المبحث الثاني
الترشح

288- يجب أن يكون قرار رفض ترشيح شخص أو قائمة مترشحين بموجب قرار معلل من الجهة الإدارية المختصة. على أن يبلغ خلال 10 أيام من تاريخ إيداع الترشح.

- يصلح قرار رفض الترشيح -كأي قرار إداري - أن يكون محلا للطعن القضائي فيه بالإلغاء، طبقا للقواعد الأساسية التالية :

1 -**ميعاد الطعن** : يتم الطعن في قرار رفض الترشح :

- خلال يومين كاملين من تاريخ تبليغ قرار الرفض،

- خلال 15 يوما كاملة من تاريخ الاعتراض، في حالة عدم التبليغ .

2 - **الجهة القضائية المختصة** : خلافا للوضع السابق، أصبحت المنازعات الانتخابية المتعلق بالترشيح يختص بالفصل فيها القضاء الإداري، على غرار ما هو سائد في الأنظمة التي تأخذ بالازدواجية القضائية .

وإذا كانت المادة 86 من قانون الانتخابات تستعمل عبارة " الجهة القضائية الإدارية المختصة " بصورة عامة ومطلقة. فإن الرجوع إلى قواعد الاختصاص القضائي الواردة بقانون الإجراءات المدنية. وخاصة المادة 7 منه. تسمح بعقد الاختصاص القضائي بهذا النوع من المنازعات الانتخابية إلى إحدى الغرف الإدارية الجهوية الخمسة (إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية)، تأسيسا على أن قرارات اللجنة الإدارية المختصة من قرارات الولاية.

3- **القرار القضائي** : تصدر الغرفة الإدارية قرارها خلال 05 أيام من تاريخ الطعن. ذلك أن آجال المنازعات الانتخابية تتسم -عموما - بقصرها، مراعاة للاعتبارات السياسية التي عادة ما تكتنفها.

وقرار الغرفة الإدارية غير قابل لأي طعن : عاد أو غير عاد .

المبحث الثالث
قائمة أعضاء مكاتب التصويت

289- أولا- الطعن الإداري : يمكن الطعن في قائمة أعضاء مكاتب التصويت والاعتراض عليها من كل ذي مصلحة.

يتم الطعن الإداري المكتوب والمعلل إلى الوالي في غضون الخمسة أيام الموالية لتاريخ النشر أو التسليم الأول للقائمة .

يترتب على الطعن إصدار الوالي إما : قرار بتعديل القائمة في حالة الاعتراض المقبول، أو قرار بالرفض.

ويتم تبليغ قرار الرفض، خلال يومين من تاريخ إيداع الاعتراض .

290- ثانيا- الطعن القضائي: تخضع الدعوى القضائية، بهذا الشأن، للقواعد الأساسية التالية :

1- **ميعاد الطعن** : لا تقبل الدعوى القضائية إلا إذا رفعت خلال اليومين الموليين لتاريخ تبليغ قرار الرفض.

2- **الجهة القضائية المختصة** : إذا كانت المادة 40 من قانون الانتخابات تستعمل عبارة " الجهة القضائية الإدارية المختصة " بصورة عامة ومطلقة، فإن الرجوع إلى قواعد الاختصاص القضائي الواردة بقانون الإجراءات المدنية، وخاصة المادة 7 منه، تسمح بعقد الاختصاص القضائي بهذا النوع من المنازعات الانتخابية إلى الغرفة الإدارية الجهوية، تأسيسا على أن قرارات الرفض صادرة عن الوالي (سابقا، فقرة 187).

3- **القرار القضائي** : تصدر الغرفة الإدارية قرارها خلال 05 أيام من تاريخ رفع الطعن.

و قرار الغرفة الإدارية الجهوية- هنا- غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن : عادي أو غير عاد .

المبحث الرابع
مشروعية عمليات التصويت

291- يفسح قانون الانتخابات المجال للطعن القضائي في مدى مشروعية مختلف إجراءات وتدابير العملية الانتخابية[1]. سواء تعلق الأمر ب :الاقتراع **Scrutin** أو الفرز **Dépouillement**، من حيث عدم ضمان واحترام خصائصها.[2]

كما يمكن أن ينصب الطعن القضائي على مدى صحة النتائج المعلنة من طرف اللجنة الانتخابية الولائية التي تتكون من أربعة أعضاء :

---

1 - حيث تنص 92 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فبراير 2004، على ما يلي :

" لكل ناخب الحق في المنازعة في مشروعية عمليات التصويت أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل يومين (2) كاملين ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية النتائج .

تفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل أقصاه خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الدعوى .

يبلغ القرار تلقائيا وفور صدوره إلى الأطراف المعنية قصد تنفيذه .

يكون القرار نهائيا وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ ".

2 - إضافة إلى المبادئ والقواعد الدستورية، فإن قانون الانتخابات (الأمر97-07) قد سن من الأحكام ما بسط حماية على العملية الانتخابية في مختلف مراحلها. إذ أحاطها بمجموعة من الضمانات :

- فالاقتراع يتميز بجملة من المواصفات والخصائص تتمثل في أنه :عام ومباشر وسري(مظاريف غير شفافة، ومعا زل) وشخصي(إلا في حالة الوكالة) .

- أما الفرز، ونظرا لما يكتسيه من أهمية وخطورة بالنسبة لكل العملية الانتخابية، باعتباره المجال المناسب لاحتمال التزوير والتحكم في النتيجة، فقد أضفى المشرع عليه مجموعة من المواصفات والخصائص نجملها في ما يلي :

1- من حيث الأشخاص: القاعدة أن يعين أعضاء مكتب التصويت الأشخاص الذين يتولون عملية الفرز (الفارزين) من بين الناخبين بالمكتب، ضمانا لأكبر قدر ممكن من النزاهة.

وفي حالة عدم كفاية عدد الفارزين يمكن لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز.

2- من حيث المكان: يتم الفرز في مكتب التصويت نفسه، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة.

3- من حيث الزمان: يجب أن يبدأ الفرز فور اختتام عملية الاقتراع، كما يجب أن يكون متواصلا ودون انقطاع.

4- من حيث الشكل: تجري عملية الفرز علنا، وبحضور الناخبين.

- ولمزيد من التفاصيل، يراجع :

- د. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص : 57 وما بعدها .

- قاض برتبة مستشار يعينه وزير العدل، رئيسا،

- ونائب رئيس ومساعدين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية ما عدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية .

يخضع الطعن القضائي إلى القواعد الأساسية التالية :

1-الطاعن : توسيعا للرقابة الشعبية، يسمح القانون لكل ناخب[1] بالبلدية الطعن في صحة عمليات التصويت .

2-ميعاد الطعن : خلال يومين كاملين من تاريخ إعلان اللجنة الانتخابية الولائية للنتائج، بموجب ما تصدره من قرارات إدارية[2] .

3-الجهة القضائية المختصة : أصبحت المنازعات الانتخابية يختص بالفصل فيها القضاء الإداري، على غرار ما هو سائد في الأنظمة التي تأخذ بالازدواجية القضائية .

وإذا كانت المادة 92 من قانون الانتخابات تستعمل عبارة " الجهة القضائية الإدارية المختصة " بصورة عامة ومطلقة، فإن الرجوع إلى قواعد الاختصاص القضائي الواردة بقانون الإجراءات المدنية، وخاصة المادة 7 منه، تسمح بعقد الاختصاص القضائي بهذا النوع من المنازعات الانتخابية إلى الغرفة الإدارية الجهوية، تأسيسا على أن قرارات اللجنة الانتخابية الولائية هي من قرارات الولاية.

4- القرار القضائي : تصدر الغرفة الإدارية قرارها خلال 05 أيام من تاريخ رفع الطعن.

يتميز قرار الغرفة الإدارية بأنه نهائي، وقابل للطن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة خلال 10 أيام كاملة من تاريخ التبليغ، ذلك أن مجلس الدولة يعتبر قاضي نقض بالنسبة لجميع القرارات والأحكام الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية، وفقا للمادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة[3] .

---

1 - حول شروط الناخب، أنظر المادة 5 من قانون الانتخابات، وراجع :

- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص : 138 وما بعدها .

2 - طبقا للمادة 88 (فقرة أخيرة) من قانون الانتخابات .

3 - أنظر - د : محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص : 162 وما بعدها.

وإذا ما تم الفصل بإلغاء عمليات التصويت، يجب إعادة الانتخاب خلال 45 يوما على الأكثر، حسب المادة 96 منه.

الفصل الثاني
المنازعات الضريبية

292- تجسيدا لخاصيــــة العدالـة التي يجـب أن تسود الـضريبة[1]، فـإن القـانون الجزائري المتعلق بالضرائب المباشـرة والرسوم المماثلة وكذا قوانين المالية المتعاقبة وضـع الآليات والإجـراءات[2] الكفيلة بالطعن في القرارات الصـادرة عن مصالح الـضرائب مـن طـرف المكلفـين في حالـة عـدم رضاهـم بها[3].

تمـر المنازعـــة الــضريبية بمرحلتــين مترابطتــين: المرحلـة الإداريـة والمرحلة القضائية[4].

1 - راجع : د -محمد الصغير بعلي، ود- يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2002، ص : 63 .

2 - المادة 168 (الفقرة الأخيرة) من ق.إ.م :

"أما المواد التي تحكمها إجراءات خاصة وعلى الأخص مواد الضرائب والجمارك والمعارضة في إجراءات المتابعة والتحصيل والعقارات الآيلة للسقوط فإنها تستمر خاضعة بالنسبة لتقديمها والفصل فيها ضمن الأوضاع المنصوص عليها في الأحكام الخاصة بهذه المواد ".

3 - أنظر: القانون رقم : 01-21 المؤرخ في 07 شوال عام 1422 الموافق 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، والمتضمن قانون الإجراءات الجبائية المعدل والمتمم بقانون المالية لسنة 2003 .

4 - أنظر خاصة :

- مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات الضريبة، 2003.
- فريجة حسين، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1990.
- رابح قنطار، النزاع الجبائي، نشرة القضاة، العدد 53، الجزائر، 1999 .
- Alexandre (J), droit fiscal algérien, op.cit, pp: 284-307

المبحث الأول
المرحلـــة الإداريـــة
(الشكوى الإدارية)[1]

293- سعيا منه لإيجاد تسوية بين مصلحة الضرائب المختصة والمكلف بالـضريبة. عمد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الصادر بموجب الأمـر 76-101، وقـوانين المالية المتعاقبة إلى إنشاء وإحداث هيئات إدارية للطعن أمامها في قـرارات المـدير الـولائي للضرائب "le directeur des impôts de la Wilaya" من طـرف المكلفـين بالـضريبة. عند الاقتضاء.

والهدف من إقرار هذه المرحلة، يتمثل في: الإبقاء على الحوار بـين المكلـف بالـضريبة وإدارة الضرائب قصد عدم إغراق القضاء بالمنازعـات الـضريبية بإيجـاد حـل ودي وإداري للنزاع من جهة، وحصر فحوى المشكلة والنزاع لضمان حسن سير الدعوى القـضائية، عنـد الاقتضاء. من جهة أخرى.

294- أولا- التظلم لدى المدير الـولائي للـضرائب: يجـب عـلى المكلـف بالضريبة contribuable، قبل اللجوء إلى القضاء، أن يتظلم ويطعن أمام المـدير الـولائي للضرائب[2] قبل 31 ديسمبر من السنة الموالية، وذلك من أجل :

---

1 - أنظر : عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، 2003 .

2- يعود الاختصاص بنظر الشكاوى والطعون إلى الإدارة المركزية (المديرية العامـة للـضرائب)، إذا تعلقـت الشكوى بمبلغ يتجاوز 10 ملايين دينار د .ج .

--حول إلزامية هذا الطعن الإداري، أنظر :

- مجلس الدولة قرار رقم 6325 بتاريخ 25/ 02/ 2003 :

"حيث أن المستأنف انتظر اتخاذ إجراء غلق محله التجاري أي الشروع في تحـصيل الـضريبة بـالطرق الزجريـة لرفع الدعوى الحالية مباشرة أمام القضاء دون توجيه شكوى في شأنها أمام إدارة الضرائب.

وحيث أن كل نزاع ضريبي يـشترط فيـه رفـع تظلـم إداري مـسبق طبقـا للـمادة 337 مـن قـانون الـضرائب.

وحيث أن عدم احترام المستأنف لهذا الإجراء الذي يعتبر من النظام العام إذ يمكن إثارته تلقائيـا يجعـل طعنـه المرفوع مباشرة أمام القضاء غير مقبول شكلا ".

- مجلس الدولة قرار رقم 6509 بتاريخ 25/ 02/ 2003 :

- إصلاح واستدراك الخطأ المرتكب في وعاء الضريبة

- أو للاستفادة من حق ناتج عن تدبير تشريعي أو تنظيمي،

- أو استرجاع مبالغ مدفوعة بدون وجه حق. عملا بمقتضيات المادة 109 من قانون الإجراءات الجبائية. كما أشارت المادة 388 من قانون الضرائب المباشرة والمادة 70 من القانون 01-21 المشار إليه سابقا.

ويتمتع المدير الولائي للضرائب بسلطة واسعة بهذا الصدد، حيث له أن يقوم بالتحقيق اللازم ويتخذ القرار المناسب خلال مدة أربعة أشهر اعتبارا من تاريخ تقديم الشكوى.

295- ثانيا- لجان الطعن: لتقريب وجهات النظر بين المكلف بالضريبة والإدارة الضريبية، لجأ القانون إلى إنشاء وإحداث هيئات إدارية هي: لجنة الطعن على مستوى الدائرة، لجنة الطعن الولائية، لجنة الطعن المركزية، المحدثة بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

1 - **التشكيل**: تتكون هذه اللجان من ممثلين عن المجالس الشعبية المنتخبة، وممثلين عن المكلفين بدفع الضرائب تعينهم الإدارة، حيث يقوم تشكلها على مبدأ "تمثيل المصالح" Représentation des intérêts.

"وحيث انه فيما يخص الدفع الشكلي فإن المستأنف يطالب بقبول دعواه شكلا لكون أن إجراء التظلم المسبق الذي شكل تسبيب القرار المطعون فيه إجراء غير ملزم بل أنه ألغي بموجب قانون 23 - 90 المؤرخ في 18 \ 08 \ 1990 المتضمن تعديل قانون الاجراءات المدنية.

وحيث أنه بالرجوع إلى القانون الذكور في مادتيه 169 و169 مكرر، فإنه يجوز فعلا رفع الدعوى الإدارية مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية الابتدائية التابعة للمجالس القضائية دون حاجة إلى تظلم مسبق.

ولكن حيث أن المادة 168 من نفس القانون تنص صراحة أن المنازعات الخاصة ومن بينها المنازعات الضريبية تحكمها إجراءات خاصة.

وحيث أن التظام المسبق في مادة الضرائب من الإجراءات الجوهرية وهي من النظام العام طبقا للمادتين 334 و337 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

وحيث أن رفع المدعي المستأنف دعواه خرقا لهذا الإجراء يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى شكلا.

وحيث أن قضاة الدرجة الأوليأصابوا عند عدم قبولهم الدعوى شكلا لذا يتعين تأييدهم في قرارهم المستأنف فيه المطابق للقانون".

2- الاختصـاص: بعد أن يـرد المـدير الـولائي للـضرائب عـلى تظلـم وطعـن المكلف بالضريبة، يمكن لهذا الأخير، في حالة عدم رضاه، أن يرفع طعنه إلى لجنـة الطعـن المختصة خلال مدة معينة، شريطة أن لا يكون قد رفع دعوى أمام القضاء.

تجتمع اللجنة، طبقا للتشريع الساري المفعول، وتصدر رأيا Avis غـير ملـزم يبلـغ خاصة إلى مصلحة الضرائب.

المبحث الثاني
المرحلـة القضائيـة

296- إذا كان قرار المدير الولائي للضرائب غير مرض للمكلف بـدفع الـضريبة يمكنه أن يلجأ إلى القضاء.

- يعود الاختصاص بالمنازعات الضريبية عموما إلى القضاء الإداري، تطبيقا للمادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، وذلك بإعمال المعيـار العـضوي الـذي تعتمـده تلـك المادة[1].

يتم الطعن القضائي خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ تبليـغ قـرار المـدير الـولائي للضرائب، أو تاريخ تبليغ قرار الإدارة، بعد أخذ رأي لجنة الطعن المختصة.

تكون قرارات المحكمة الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقـا للقـانون العـضوي 98-01 المـؤرخ في 04 صـفر عـام 1419 الموافـق لـ 30-05-1998 المتعلـق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[2].

1- أنظر خاصة :
د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص:380 وما بعدهـا.

2- أنظر: د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة ،المرجع السابق، ص: 150 وما بعدها.

الفصل الثالث
منازعات الصفقات العمومية[1]

المبحث التمهيدي
تحديد الصفقات العمومية

297- يمكن تعريف االعقد الإداري (الصفقة العامة) بأنه :

"العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام ،قصد تسيير مرفق عـام، وفقـا لأسـاليب القانون العام بتضمينه شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص ".

وعليه، فإن المعيار المميز للعقد الإداري إنما يقوم عـلى تـوافر المقومـات والأركـان التالية:

أولا- من حيث الأطراف (المعيـار العـضوي) : كـأي عقـد ،فـإن العقـد الإداري يقوم أساسا بوجود طرفين ،أحدهما على الأقل شـخص مـن أشـخاص القـانون العام .

وعليه ،فإنه يشترط في العقد الإداري أن يكـون أحـد طرفيـه - عـلى الأقـل - إمـا :الدولة، أو الولاية، أو البلدية، أو المؤسسة العامة (بمختلف أشكالها الواردة بالمـادة 2 مـن المرسوم الرئاسي رقم 02-250) .

لقد نصت المادة الثانيـة مـن المرسـوم الرئـاسي رقـم 02-250 المتعلـق بالـصفقات العمومية على مايلي :

---

2 - أنظر، خاصة :

- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، د.م .ج، 1999، الجزائر. ص 397 وما بعدها،

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار المعارف، مصر، 1996 ص : 445 وما بعدها - د. عـمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1995، ص : 450 وما بعدها .

- De laubadaire (A ,),op.cit ;pp :546 et s.

- Rivero (J) , Droit administratif , op.cit , p:135

"لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارات العمومية والهيئات الوطنية المستقلة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بالإضافة إلى مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،عندما تكلف هذه الأخيرة بإنجاز مشاريع استثمارية عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، وتدعى في صلب النص المصلحة المعاقدة"

ثانيا- من حيث المحل (المعيار الموضوعي) :يتمثل موضوع العقد الإداري ويتصل محله بمرفق من المرافق العامة .

وعلى الرغم من أزمة المرفق العام la crise du service (من حيث عدم اعتباره أساسا ومعيارا فريدا للقانون الإداري) ،فإن فكرة المرفق العام ما زالت تلعب دورا في تحديد العديد من مصطلحات القانون الإداري ،ومنها العقد الإداري كما يتضح من الدراسة المقارنة2 .

وعليه، فإنه يشترط في العقد حتى يكون إداريا ،أن ينصب على مرفق عام سواء من حيث تيسره أو تنفيذه : يعتبر إداريا إذا ما تم الاتفاق مع شخص آخر (طبيعي أو معنوي على تسيير مرفق عام كما هو الحال في التزام الرافق العامة la concession ،أو إذا أشرك الأفراد في إدارة وتسيير المرفق .

ثالثا- الشرط الاستثنائي الغير مألوف(المعيار الشكلي
(La clause exorbitante) : يذهب القضاء الإداري إلى أن العقد لا يعتبر إداريا ،رغم إبرامه من طرف شخص معنوي عام ،واتصاله بالمرفق العام، إلا إذا تضمن شرطا أو شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص .

---

2 - أنظر خاصة :

- د. محمد فاروق عبد الحميد ،نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي (دراسة مقارنة)،د،م،ج ،الجزائر، 1987.

ويقصد بالشرط الاستثنائي الغير مألوف (الخارق للمألوف)،إدراج بند في العقد يعطي الطرفين أو أحدهما حقوقا أو يحملهما التزامات لا يمكن أن يسلم بها بحرية وإراديا المتعاقد في ظل القانون الخاص :المدني أو التجاري .

298- يتمثل النظام القانوني لمنازعات الصفقات العمومية في نصوص متفرقة ترتد أساسا إلى : المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، والمادتين : 101 و102 من المرسوم الرئاسي رقم 02–250 المعدل والمتمم، المتعلقة بسوية النزعات.

وبناء عليه. يمكن التمييز بين مرحلتين : الإبرام والتنفيذ.

المبحث الأول
مرحلة الإبرام

299- تنص المادة 101من المرسوم الرئاسي رقم 02–250 على ما يلي :

"زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن المتعهد الذي يحتج على الاختيار الذي قامت به المصلحة المتعاقدة، في إطار إعلان مناقصة، أن يرفع طعنا أمام لجنة الصفقات المختصة في أجل عشرة أيام، ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، في حدود المبالغ القصوى المحدودة في المادتين 121 و130 أدناه.

تصدر لجنة الصفقات المختصة قرار في أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ انقضاء عشرة (10) أيام المذكور أعلاه.

يبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

لا يمكن أن يعرض مشروع الصفقة على لجنة الصفقات المختصة لدراسته إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، الموافق للآجال المحددة، لتقديم الطعن ودراسة الطعن من طرف لجنة الصفقات المختصة ولتبليغه.

وفي حالة الطعن، تجتمع لجنة الصفقات المختصة المحددة تشكيلها في المواد 119و 120 و122 أدناه، بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت استشاري ".

المبحث الثاني
مرحلــة التنفيــذ

300- تنص المادة 102من الرسوم الرئاسي رقم 02-250 على ما يلي :

"تسوى النزعات التي تطرأ عند تنفيذ الصفقة في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

غير أنه يجب على المصلحة المتعاقدة، دون المساس هذه الأحكام، أن تبحث عن حل ودي للنزعات التي تطرأ عند تنفيذ صفقاتها كلما سمح هذا الحل بما يأتي:

- إيجاد التوازن للتكاليف المترتبة على كل طرف من الطرفيين.
- التوصل إلى أسرع إنجاز لموضوع الصفقة.
- الحصول على تسوية نهائية أسرع وبأقل تكلفة.

في حالة اتفاق الطرفين، يكون هذا الاتفاق موضوع مقرر يصدره الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب طبيعة النفقات المطلوب الالتزام بها في الصفقة.

ويصبح هذا المقرر نافذا، بغض النظر عن غياب تأشيرة هيئة الرقابة الخارجية القبلية.

يمكن المتعامل المتعاقد أن يرفع طعنا، قبل كل مقاضاة أمام العدالة، أمام اللجنة الوطنية للصفقات التي تصدر مقررا في هذا الشأن خلال ثلاثين (30) يوما اعتبارا من تاريخ إيداع الطعن، وذلك قبل رفع أي دعوى قضائية.

يسري هذا المقرر على المصلحة المتعاقدة بغض النظر عن غياب تأشيرة هيئة الرقابة الخارجية القبلية حسب الشروط المحددة في أحكام المرسوم رقم 91-314 المؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1991 والمتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين".

- وهكذا، وبغرض حل المشاكل والمنازعات التي تطرأ لدى تنفيذ الصفقات العامة، فإن المادة 103 أعلاه تسمح بالطعن " أمام العدالة "، دون تحديد الجهة القضائية المختصة .

إلا أنه بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية (خاصة المادة 7 منه)، وكذا المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 السالف الذكر، يمكن القول أن الاختصاص القضائي بمنازعات الصفقات العمومية موزع على النحو التالي[1] :

301- أولا- الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (حسب الاختصاص الإقليمي) : تختص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (الغرفة المحلية وليست الغرفة الجهوية) بالنظر في جميع المنازعات المتعلقة الصفقات التي تبرمها كل من : الإدارات المركزية (الوزارات)، والهيئات العمومية المستقلة، والولايات، والبلديات، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. التي أوردتها المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، والتي أوردناها أعلاه.

302- ثانيا- المحاكم (العادية) : يعود الاختصاص القضائي للمحاكم(العادية) للفصل في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية التي يمكن للمؤسسات العمومية الصناعية التجارية(E.P.I.C) أن تبرمها، طبقا لمقتضيات وشروط المادة الثانية السالفة الذكر، ذلك أن المادة 7 من ق .إ .م إنما تنص على اختصاص الغرف الإدارية بفض منازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، دون المؤسسات للمؤسسات العمومية الصناعية التجارية، وهو ما يؤكده قضاء مجلس الدولة من حيث "أن القاضي الإداري غير مختص للبت في النزاع القائم بخصوص صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري "[2] .

303- كما تثار هنا - أيضا - مسألة الطعن الإداري المسبق الذي يبقى طعنا اختياريا، وغير ملزم، وذلك للاعتبارات التالية :

---

1 - إلى جانب الدعاوى الرامية إلى الحصول على تعويض، التي تختص بها الجهات القضائية ،كما هي مبينة هنا، فإنه يمكن الإشارة أيضا إلى دعاوى الإلغاء ضد ما يسمى " بالقرارات المنفصلة " ذات العلاقة بالعملية التعاقدية المركبة. التي ترفع، سواء أمام : الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، أو الغرفة الإدارية الجهوية، أو مجلس الدولة، وذلك حسب الجهة الإدارية التي أصدرتها، طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 .

2 - مجلس الدولة، (رقم 003889 بتاريخ 05-11-2002)، ز.ش ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي للشرق .

1- يستخلص من نص المادة 103 السابقة – رغم ما يكتنفها من بعض الغموض- أن المتعامل المتعاقد مع الإدارة مخير بين اللجوء إلى الطعن أمام اللجنة الوطنية للصفقات وعدمه .

2- إن تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23 لم يعد يشترط في الدعاوى المرفوعة أمام الغرفة الإدارية (المحلية أو الجهوية)- خلافا لتلك المرفوعة أمام مجلس الدولة، الطعن أو التظلم الإداري المسبق : (الرئاسي أو الولائي)[1]، حيث أقر بدلا منه ضرورة القيام بمحاولة الصلح أمام القاضي، طبقا للمادة 169-مكرر 3 منه ؛ وبذلك يكون التعديل قد أخذ بالمصالحة القضائية بدلا من المصالحة الإدارية، كما رأينا (سابقا فقرة205 مكرر) .

---

1 – حيث تنص المادة 275 من ق.إ.م على ما يلي:
" لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدرت القرار نفسه".

القسم الثاني

الاختصاص القضائي[1]

- يقوم الاختصاص القضائي للهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية، مجلس الدولة) على معيار عضوي يستند – أساسا – إلى :

- وجود أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا في النزاع (الباب الأول)،

- وإن كان ذلك مقيدا بمجموعة من الاستثناءات (الباب الثاني).

- على أن تتولى محكمة التنازع الفصل في تنازع الاختصاص القضائي الذي قد يثور بين هيئات القضاء الإداري وهيئات القضاء العادي (الباب الثالث).

1 – نتطرق هنا إلى الاختصاص النوعي لهيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية –الغرف الإدارية)، أما الاختصاص المحلي فهو محدد طبقا للجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 98 – 356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

الباب الأول

معيار الاختصاص

304- يقوم الاختصاص القضائي لهيئات القضاء الإداري -أساسا - على معيار عضوي يستند إلى وجود أحد أشخاص القانون العام طرفا في النزاع، كما هو مشار إليه بالمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، وكذا المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق، المتعلق بمجلس الدولة .

وهكذا، فإن المادة السابعة والمادة التاسعة السابقتين، المكرستين للمعيار العضوي. إنما تقتضي ضرورة تحديد وتوضيح المقصود بالجهات الإدارية التي أشارت إليها، [1] . أي:

- الدولة (السلطات الإدارية المركزية)،
- الهيئة العمومية الوطنية،
- المنظمة المهنية الوطنية،
- الولاية،
- البلدية،
- المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.

1 - راجع:
- د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص : 131 وما بعدها.
- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 355، وما بعدها.

الفصل الأول
الـدولـة (السلطات الإدارية المركزية)

305- يمكن القول أن الدولة Etat (بمعناها الضيق) هي مجموع السلطات الإدارية المركزية Les autorités administratives centrales. كما هـو وارد بالمـادة 9 مـن القـانون العضوي 98- 01، المشار إليه سابقا .

306- لا يوجد نص عام يحدد السلطات الإدارية المركزية، إلا أنه يمكـن ردهـا - أساسـا- إلى ما يلي :

أولا- رئاسة الجمهورية : تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهياكل الداخلية (الأمانة العامة، المديريات المختلفة ،...إلخ)، طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 94-132 المؤرخ في 29/ 05/ 1994، ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه السلطة الإدارية المركزية، بما يصدره من أوامر ومراسيم رئاسية.

ثانيا- رئاسة الحكومة : إلى جانب مصالح وهيئات رئاسة الحكومـة التـي قـد تخولها النصوص والأنظمة اتخاذ تصرفات من قبيل القرارات الإدارية (خاصة الأمين العام للحكومة) تمس التسيير والتنظيم الداخلي لتلك المصالح، فإن رئيس الحكومة تخوله المـادة 85 (الفقرة الرابعة) ممارسة السلطة التنظيمية، على غرار رئيس الجمهورية، حيث ينعقد له الاختصاص بتطبيق القوانين (المادة 85/ 3)، بموجب إصدار المراسيم التنفيذية .

ثالثا- الوزارات: الوزارة هي المظهر الرئيسي للسلطة الإدارية المركزية، حيث تمارس كل وزارة جزءا من سلطة الدولة في إطار توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة[1]، لأنها لا تتمتع -في حد ذاتها - بالشخصية المعنوية المتميزة عن الشخصية القانونية للدولة، فهي تتصرف باسمها ولحسابها.

1- يأخـذ أعـضاء الحكومـة عـدة تـسميات؛ فبالإضـافة إلى الـوزير "Le Ministre"، هنـاك، مـثلا:
- وزير الدولة "Ministre d'Etat" وعادة ما تمنح هذه التسمية لاعتبـارات تعـود إلى شخـصية الـوزير أو وزنه السياسي ويكون في علاقة برئيس الجمهورية، وقد لا يكلف بإدارة أي قطاع.
- الوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة Ministre conseiller

وعلى الرغم من تباين التنظيم الهيكلي والداخلي للوزارات باختلاف نوعها ونشاطها، فقد صدر-مثلا- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الوزارة وأجهزتها؛ حيث يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية:

1- الإدارة المركزية للوزارة- Administration centrale : بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة - مباشرة - بنشاط الوزير (الديوان، جهاز التفتيش، الأجهزة الاستشارية)، فإن الإدارة المركزية بالوزارة تتفرع إلى: مديريات عامة أو مركزية، والتي تنقسم بدورها مديريات فرعية (Sous directions) التي تتكون من مكاتب (Bureaux) والتي تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة.

2- المصالح الخارجية (غير المركزة Déconcentrés للوزارة)- Services extérieurs: هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية،[1] رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات (كسلطة التقاضي)، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة مثل: مديرية التربية في الولاية، أو مديرية الفلاحة، أو المديرية الجهوية للجمارك والتي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات.

لقد أصبح النظام القانوني لهذه المديريات يثير نقاشا وجدلا حول تكييفها وما يترتب عنه من نتائج على مستوى الاختصاص القضائي الإداري، كما بينا (سابقا، فقرة 195 وما بعدها) .

- الوزير المنتدب " Ministre Délégué "، حيث ينتدب لدى رئيس الحكومة لمباشرة وإدارة قطاع معين. نظرا لاعتبارات محددة.

- كاتب الدولة " Secrétaire d'Etat "، يحدث هذا المنصب لمساعدة وزير معين، أو لتسيير قطاع لا يستدعي إنشاء وزارة مستقلة.

- الوزير المحافظ (مثل محافظ مدينة الجزائر، سابقا)، Ministre gouverneur.

وحول نظام الوزارة وشروط وآداب الوزير وصلاحياته في الحضارة العربية الإسلامية، يمكن مراجعة كتاب "الوزارة" للماوردي .

1-- مجلس الدولة، قرار رقم : 149303 بتاريخ 01-02-1999 الذي قضى برفض الدعوى شكلا لأن مديرية البريد والمواصلات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أي ليس لها أهلية التقاضي.

الفصل الثاني
الهيئات العمومية الوطنية
Les institutions publiques nationales
(الهيئات الوطنية المستقلة)

307- ينصرف مفهوم الهيئات العمومية الوطنية إلى ما يلي :

أولا : السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية ،مثل :البرلمان ،الأجهزة القضائية العليا (المحكمة العليا ،مجلس الدولة)،أو المجلس الدستوري ،حينما تقوم تلك الهيئات ،وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية ،بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها، أي خارج مهمتها الرئيسية التشريعية أو القضائية أو الرقابة الدستورية فتقوم – مثلا – : بإبرام صفقات[1] تتصل بتوريدات خاصة بها أو ترميمات خاصة ببناءاتها، أو توظيف أشخاص بأجهزتها الإدارية، أو تسيير خدماتها الاجتماعية...الخ.

ثانيا : أجهزة وهيئات وطنية قائمة في إطار السلطة التنفيذية : ويتعلق الأمر –هنا– بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونيا عن أجهزة الدولة وهياكل (السلطات الإدارية المركزية)، مثل : المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للغة العربية، المجلس الإسلامي الأعلى، معهد الدراسات الاستراتيجية ؛ بغض النظر عن الجهة الوصية عليها (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارة).

[1] – طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 250-02 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، اسابق.

الفصل الثالث
المنظمـات المهنيـة الوطنيـة
Les organisations professionnelles nationales

308- لقد جرت أحكام القضاء وآراء الفقه، كما تـدل الدراسـة المقارنـة[1]، على اعتبار القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية(على الرغم من عدم تمتعها بجميع خـصائص القـرار الإداري، الـسالفة الـذكر)لتخـضع بـذلك لرقابة القضاء الإداري، وهو ما تذهب إليه المادة 9 من القانون العـضوي رقـم 98-01 الـسابق. وتؤكده قوانين وأنظمة المنظمات المهنية في الجزائر (منظمة : المحامين، الأطباء، المهندسين المعماريين المحاسبين ...إلخ) .

ويلاحظ بهذا الصدد، أن النظام الفرنسي، عادة ما يعتـبر قـرارات المجـالس العليا للتأديب التابعة للمنظمات المهنية من قبيل القـرارات القـضائية لا مجـرد أعـمال إداريـة، إذ يطعن فيها بالنقض - لا بالإلغاء -أمام مجلس الدولة، على أساس أن تلـك المجـالس هـي هيئات قضائية متخصصة **spécialisées** في هذا المجال.

بينما لم تورد المادة 9 (فقرة 1) من القانون العضوي 98 — 01 مثـل هـذا التمييـز، مما يبقي المجال مفتوحا لاجتهاد مجلس الدولة الجزائري[2]، خاصة لدى سكوت النـصوص بهذا الشأن.

---

1 - أنظر: - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص : 451 وما بعدها.
- Debbasch (c), op.cit, p : 199.

2 - مجلس الدولة، قرار رقم:004827بتاريخ: 24/ 06/ 2002 :

"حيث أن المادة 9 مـن القـانون 98/ 01 المـؤرخ في 30/ 05/ 1998 تخـول لمجلـس الدولـة الـصلاحيات للفصل ابتدائيا ونهائيا :

- في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الـصادرة عـن الـسلطات الإداريـة المركزيـة والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنيـة وطنيـة وهـي تتخـذ عقوبـات تنظيميـة دون استشارة سلطة إدارية ومن ثم فإن قراراته تكتسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منـصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة ".

وواضح أن مثل هذا القرار يخلط ولا يميز بين العمل الإداري والعمل القضائي .

الفصل الرابع
الولايـــة

309- الولاية هي وحدة من وحدتي الإدارة المحلية بالجزائر (إلى جانب البلدية)، فهي إحدى المجموعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة 15، وتخضع للقانون رقم 90-09 المؤرخ في 7/ 04/ 1990.

يقصد بالولاية. كشخصية معنوية وفقا للمادة الأولى من القانون 90-09، مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بالتنظيم الولائي[1] المتمثلة في :

أولا- جهاز المداولة: المتمثل في المجلس الشعبي الولائي وما يشمل من هيئات، مثل: رئيسه المنتخب من بين أعضائه، وما ينبثق عنه من لجان دائمة ومؤقتة.

ثانيا- جهاز التنفيذ: المتمثل في الوالي، وما يوضع تحت سلطته من هياكل وأجهزة، مثل : مجلس الولاية، الذي يضم مجموع مسؤولي ومديري المصالح المحلية للوزارات الموجودة بالولاية، إضافة إلى الأجهزة الداخلية للولاية : الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، وكذا دوائر الولاية، طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/ 07/ 1994.

310- إن جميع ما يصدر عن مختلف هياكل وأجهزة الولاية (أجهزة المداولة أو التنفيذ)، من أعمال وتصرفات وقرارات ذات طابع تنفيذي. إنما تختص بمنازعاتها الغرفة الإدارية الجهوية المختصة إقليميا من حيث الطعن فيها بالإلغاء أو التفسير أو فحص مدى شرعيتها، بينما تختص بمنازعاتها الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي المختص إقليميا من حيث الطعن فيها بالتعويض.

311- وفي جميع الأحوال، فإن تمثيل الولاية أمام القضاء يكون من طرف الوالي،

---

1 - أنظر مؤلفنا : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص : 116 وما بعدها.

طبقا للمادة 87 من قانون الولاية[1]، لأن أجهزة ومديريات وأقسام الولاية ليست لها أية استقلالية قانونية تخولها حق التقاضي[2].

الفصل الخامس
البلديـة

312- البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحلية، كما تشير المادة 15 من الدستور، وتخضع للقانون رقم 90–08 المؤرخ في 7/ 04/ 1990.

والبلدية، كعنصر من عناصر المعيار العضوي، الذي يقوم عليه الاختصاص القضائي الإداري (الغرفة الإدارية)، تشتمل على مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بها. سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ[3] :

أولا– جهاز المداولة: ويتمثل في المجلس الشعبي البلدي المنتخب، وما ترتبط به من لجان دائمة أو مؤقتة[4].

ثانيا – جهاز التنفيذ: ويتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات سواء باعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

كما يتضمن أيضا مختلف المصالح والمرافق العامة التابعة للبلدية المسيرة بموجب

---

1 – يسمح قانون الولاية، بموجب المادة 54 منه، لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن قضائيا في قرارات وزير الداخلية في حالة إلغائه لمداولات المجلس الشعبي الولائي.

2 – مجلس الدولة : قرار رقم : 182149 بتاريخ : 14/ 02/ 2000.

– قرار رقم : 007130 بتاريخ : 24–06–2002.

3– أنظر مؤلفنا، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص : 42 وما بعدها.

وراجع أيضا :

– د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص : 359 وما بعدها.

– د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص : 138 وما بعدها.

4 – أنظر خاصة المواد من 24 إلى 26 من القانون البلدي .

طريقة الاستغلال المباشر (Régie)، خلافـا للمرافق العامة البلدية المشخصة المكتسبة للشخصية المعنوية، والمستقلة قانونيا عن البلدية[1].

213- إن كل ما يصدر عن تلك الأجهزة والهيئات من أعمال وعقود إدارية وقرارات وتصرفات ذات طابع تنفيذي، يمكن أن يكون محلا لدعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية (الغرفة الإدارية) تأسيسا على المعيار العضوي المتمثل -هنا- في البلدية.

وفي جميع الحالات، فإن تمثيل البلدية أمام القضاء إنما يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفقا للمادة 60 من قانون البلدية.

الفصل السادس
المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية

- لقد أشارت المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية إلى اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بجميع القضايا والمنازعات التي تكون طرفا فيها المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية. مثل : الجامعات، المستشفيات، المدارس الوطنية .

كما جاء نص المادة 7 من ق.إ.م مطلقا من حيث عدم التمييز بين المؤسسات العامة الإدارية المحلية والمؤسسات العامة الوطنية. حيث ينعقد الاختصاص القضائي – حصريا – للغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بالنسبة لجميع أنواع المؤسسات العمومية الإدارية .

– وعليه، وبمفهوم المخالفة، فإن منازعات الأنواع الأخرى من المؤسسات العامة التي لا تتصف بالصبغة الإدارية لا ينعقد الاختصاص بها إلى القضاء الإداري (الغرفة الإدارية)، سواء كانت : مؤسسات عمومية صناعية وتجارية E.P.I.C ، أو مؤسسات عمومية اقتصادية (E.P.E).

المبحث الأول
المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية

314- إن الأخذ بمفهوم المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، كمعيار عضوي لاختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (المحاكم الإدارية)، يقتضي، في ظل نظام

1- أنظر خاصة المواد من 134 إلى 137 من القانون البلدي.

الازدواجية القضائية المعتمد حاليا في الجزائر، التمييز بين:المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، والمؤسسات العمومية الصناعية والتجاريةE.P.I.C.

ولما كانت المؤسسة العامة هي طريقة لإدارة المرافق العامة1، فإنه يترتب على التقسيم الثنائي للمرافق العامة إلى : مرافق عامة إدارية وأخرى صناعية تجارية، تقسيم المؤسسات العامة – أيضا – إلى : مؤسسات عامة إدارية، وأخرى صناعية تجارية .

وبهذا الصدد، يلاحظ اعتماد قانون الإدارة المحلية الجزائرية ذلك التقسيم، حين نص:

أ)– في المادة 137 من القانون البلدي على ما يلي :

" تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقا للغرض الذي أنشئت من أجله.

يجب على المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها .

تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طرق التنظيم".

ب)– وفي المادة 127 من قانون الولاية على ما يلي :

" تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المنشود".

315- لقد ظهرت عدة معايير للتمييز بين المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة الصناعية التجارية، نذكر منها :

أ)– **المعيار المادي –الموضوعي** : تكون المؤسسة العامة إدارية إذا كان موضوع نشاطها يتصل بمجال إداري بمعناه الواسع : (تعليم عام، صحة عمومية. مساعدة اجتماعية، نشاط ثقافي، نشاط رياضي).

1 – يراجع، خاصة :

– د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص :244 وما بعدها .

أما المؤسسة العامة الصناعية التجارية فهي التي تمارس نشاطا له طابع تجاري : إنتاج مواد (كهرباء وغاز، تحويل ورق)، أو تقديم خدمات (نقل عمومي، توزيع مياه الشرب، خدمات الهاتف والبريد).

ب)- **المعيار الغائي (الهدف)** : لا تسعى المؤسسة العامة الإدارية إلى تحقيق ربح مالي، إذ يتجه نشاطها إلى سد احتياجات الجمهور مجانا : (مؤسسات النظافة البلدية، المؤسسات التربوية العامة ...إلخ).

أما المؤسسات العامة الصناعية التجارية، فإنها تحدث للقيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي، حيث يجب عليها -على الأقل- الحفاظ على توازنها المالي، إذ تنص المادة 137(فقرة 2) من القانون البلدي على ما يلي : "يجب على المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها".

ومع ذلك، فإن المؤسسات العمومية الصناعية التجارية تبقى من أشخاص القانون العام، متميزة ومختلفة بذلك عن كل من : الشركات الخاصة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية[1] Entreprises publiques économiques، والتي تخضع للقانون التجاري وتعتبر من أشخاص القانون الخاص، كما سنبين (لاحقا، فقرة 317).

316- ما هي النتائج المترتبة على التمييز ؟

- تخضع المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية - مبدئيا - إلى قواعد القانون الإداري، سواء من حيث :

- **العاملون بها** : إذ هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيف العمومي، باستثناء المتعاقدين معها.

- **أو تصرفاتها** : حيث تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وكذا نظام العقود الإدارية(الصفقات العمومية).

---

1 - طبقا للأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها .

- أو أموالها : حيث تعتبر من الأموال العامة التي تحـضى بحمايـة مدنيـة وجنائيـ
متميزة، مقارنة بحماية الأموال الخاصة .

- **أو منازعاتها** : القاعدة العامة أن منازعات المؤسسات العامة الإدارية هـي مـ
قبيل المنازعات الإدارية، التي يختص القضاء الإداري بالفـصل فيهـا، طبقـا للـمادة 7 مـ
ق.إ.م .

بينما تخضع المؤسسات العامة الصناعية التجارية- مبدئيا - إلى قواعـ القانون الخاص (التجاري)، سواء من حيث :

العاملون بها : هم عمال يخضعون لقانون العمل، باستثناء بعض إطاراتها المسيـ
حسب قانونها الأساسي.

أو تصرفاتها : حيث تخضع من حيث الوصاية إلى قواعد القانون الإداري، أما
علاقاتها مع الغير (المتعاملين معها : المنتفعين والموردين). فإنها تخضع للقـانون التجـاري
عقود تجارية،

أموالها : ليست من الأموال العامة بالمعنى الضيق لذلك، إذ أنها لا تحـضى بحمـ
مدنية وجنائية متميزة، شأنها شأن الأموال الخاصة.

منازعاتها : عادية وليست إدارية، إذ يختص القضاء العادي بالفصل فيها ، حيث
لا ينعقد الاختصاص بها إلى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية[1] ، كقاعدة عامة، رغم
موقف ومسلك القضاء لم يكن مستقرا بهذا الشأن كما يتبين مـن قـضاء الغرفـة الإدارية
القائمة سابقا بالمحكمة العليا، حيث كان متأثرا بمفاهيم الفقه ومسلك القضاء في فرنسا
ذلك أن " هذه المؤسسات مثلما أنها تخضع لخليط من قواعد القانون (الإداري والتجاري

---

1 - مجلس الدولة، ملف رقم 03889 بتاريخ 5-11-2002 .
مجلس الدولة، ملف رقم 4841 بتاريخ 15-4-2003 :
" ... إن الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري والحضري هي مؤسسات ذات طابع تجاري ونزاعـ
القائمة مع الغير ليست من اختصاص الهيئات القضائية الإدارية ".

كـذلك تخضع لاختصاص مزدوج : في بعضها للقضاء الإداري وفي بعضها الآخر للقضاء العادي ... والحدود بين النوعين ليست دائما واضحة "[1].

المبحث الثاني
المؤسسات العمومية الاقتصادية

317- إن النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية (Etreprises publiques économiques) أو ما كان يعرف سابقا بالشركات الوطنية أو المؤسسات الاشتراكية الاقتصادية، كان قد اتجه، منذ صدور القانون رقم : 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 إلى القانون الخاص[2] (التجاري)، إلى أن أصبح بعد صدور الأمر 95-25 نظاما تجاريا، باعتبارها شركات تجارية تخضع للقانون التجاري في مختلف جوانبها[3]، ومنها جانب المنازعات التي ينعقد الاختصاص القضائي بها إلى القضاء العادي.

---

1 - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 372.

2 - إن نظام المؤسسة الاشتراكية القائم منذ 1971 إلى 1988، كان قد ارتكز من الناحية التنظيمية على مبدأ التسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر 71-74 المؤرخ في 16-11-1971، كما كانت أموالها أموال عامة ويخضع العاملون بها إلى القانون الأساسي العام للعامل (S.G.T) المبني على فكرة العامل : المسير - المنتج، وتخضع عقودها إلى القواعد نفسها التي تحكم الصفقات العمومية بموجب المرسوم 82-154 المؤرخ في 12 أفريل 1982.

- أما بعد صدور القانون رقم 88- 01، فإن تنظيم المؤسسات الاشتراكية أصبح تجاريا إذ أفرغت في شكل شركات تجارية، ولم تعد أموالها عامة من حيث الحماية، وأصبحت أموالها - أساسا - لا تحظى بالحماية المبسوطة على الأموال العامة، والعاملون بها أصبحوا عمالا يخضعون للقانون 90-11 ومنازعاتها ليست إدارية، على الرغم من الاستثناءات الواردة بالمادة 56 منه.

3- طبقا للأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها .

- كما يراجع حول تطور تنظيم المؤسسات العامة الاقتصادية في الجزائر :

- د. محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1991 .

- Boussoumah (M), L'entreprise socialiste en Algérie , o.p.u, Alger , 1982.

الباب الثاني

الاستثناءات

318- إذا كانت المادة 7 من ق.إ.م، قد اعتمدت المعيار العضوي لتحديد اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، كما رأينا، فإن المادة 7 مكرر منه، وقوانين أخرى، قد أوردت استثناءات على ذلك، حيث يتم بمقتضاها عقد الاختصاص القضائي إلى المحاكم العادية (القضاء العادي)، على الرغم من وجود أحد الأشخاص المعنوية العامة الواردة بالمادة 7 من ق.إ.م طرفا في النزاع[1]، وذلك لاعتبارات ومبررات مختلفة.

1 - راجع حول هذه المسألة، في فرنسا:

- De Laubadaire (A), op, cit, p : 438 et s.

وفي مصر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 206 وما بعدها.

الفصل الأول
استثناءات المادة 7 مكرر (ق. إ. م)

- تنص المادة 7 مكرر من ق.إ.م على ما يلي :

"خلافا لأحكام المادة 7، تكون من اختصاص :

1- المحاكـــم :

- مخالفات الطرق.

- المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن، أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية،

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

2- المحاكم التي تعقد جلساته بمقر المجالس القضائية: المنازعات المذكورة بالمادة الأولى، الفقرة الثالثة.

3- المحكمة العليا : الطعون المذكورة بالمادة 231، ثانيا".

- وعليه، فإن تلك الاستثناءات إنما تتعلق بما يلي :

المبحث الأول
مخالفات الطرق - contraventions de voirie

319- لا تميز المادة 7 مكرر بين الطرق الصغرى والطرق الكبرى[1]، ذلك أن جميع التعديات بالتخريب أو العرقلة على مختلف الطرق، تختص بمنازعاتها المحاكم دون الغرف الإدارية.

والواقع أن الاعتداء على الطرق العامة يشكل جرائم معاقب عليها جزائيا[2]، مما يفضي إلى تأسيس الإدارة كطرف مدني في الدعوى الجزائية، مع إمكانية رفع دعوى مدنية مستقلة بهذا الشأن[3].

المبحث الثاني
الإيجارات - Les baux

320- تخضع الإيجارات على اختلافها إلى القانون الخاص (القانون المدني : المادة 467 وما بعدها)، (القانون التجاري : 169 وما بعدها)، مما يقتضي – منطقيا – خضوع منازعاتها للقضاء العادي، (فليس من الحكمة في شيء إسناد الاختصاص لقاضي الغرفة الإدارية ثم إلزامه بتطبيق قواعد القانون الخاص) [4]، أي أن وحدة القانون تقتضي وحدة القاضي .

إضافة إلى هذا التبرير العملي، فإن هذا الاستثناء يقوم علميا (نظريا) على أن الإيجارات التي تجريها الأشخاص المعنوية العامة على أموالها هي من قبيل أعمال الإدارة والتسيير Actes de gestion التي تجريها الإدارة العامة حينما يسمح لها القانون بالنزول إلى مستوى الأفراد والتعامل وفق ما يتعاملون بمقتضى القانون الخاص، وليست من أعمال

1- خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي، كان القانون الفرنسي يميز بين مخالفات الطرق الكبرى (البحرية والنهرية والبرية)، وتختص بها المحاكم الإدارية بما لها من سلطة توقيع عقوبات جزائية، زجرية repression، مع التعويض ،ومخالفات الطرق الصغرى (البرية)، التي يعود الاختصاص بها إلى المحاكم العادية.

2 – أنظر، خاصة المواد : 386، 406، 407، 408، من قانون العقوبات.

3 – أنظر، د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص : 429.

4 – المرجع نفسه، ص : 430.

السلطةActes d'autorité التي تقوم بها مختلف وحدات الجهاز الإداري لدى استعمالها لامتيازاتها .

والملاحظ أن المادة 7 مكرر قد أخذت بمفهوم واسع للإيجار، سواء تعلق الأمر بالإيجارات الفلاحية أو إيجارات الأماكن والمحلات المعدة للسكن أو لمزاولة مهنة (طب، محاماة...)، أو كانت من قبيل الإيجارات التجارية لممارسة عمل تجاري[1].

المبحث الثالث
المادة التجارية

321- ينعقد الاختصاص القضائي بالمنازعات المتعلقة بالمواد التجارية، في مختلف مظاهرها، إلى المحاكم (القضاء العادي)، والتي يكون أحد الأشخاص المعنوية طرفا فيها.

وعليه فهذا الاستثناء إنما يستغرق ويحتوي أيضا الإيجارات التجارية الواردة بالفقرة السابقة.

المبحث الرابع
المادة الاجتماعية

322- يقصد بالمواد الاجتماعية تلك المنازعات التي تثور بشأن علاقة عمل قائمة بين مستخدم وعامل، في ظل أحكام القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21/ 04/ 90 والمتعلق بعلاقات العمل.

ومن ثم، فإنه يجب التمييز - هنا - بين : الموظف العام le fonctionnaire public والعامل le travailleur .

أولا - الموظف العام : حيث يكون الشخص موظفا عاما إذا كانت علاقته بالمؤسسة أوالإدارات العامة، أي بإحدى : المصالح التابعة للدولة (الوزارات ...) أو الإدارةالمحلية (الولايات، البلديات) أوالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

1 - مجلس الدولة : قرار رقم : 7988 بتاريخ 11/ 09/ 2001.

(الجامعات، المستشفيات ...) [1] قائمة على أساس تنظيمي لائحي، يسمح للإدارة سلطة تعديل مركزه القانوني (الحقوق، الالتزامات) بإرادتها المنفردة[2]، على أن تكون المنازعات التي تثور بهذا الصدد من اختصاص القضاء الإداري (مجلس الدولة أو الغرف الإدارية).

ثانيا – العامل: العامل[3] هو الذي تكون علاقته بالمستخدم Employeur (مؤسسة خاصة أو عامة) قائمة على أساس تعاقدي Contractuel، ذلك أن المادة 8 من القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل تنص على ما يلي:

" تنشأ علاقة العمل بعقد مكتوب أو غير مكتوب ".

ويؤول الاختصاص القضائي في منازعات العمل (المادة الاجتماعية) إلى القضاء العادي (الاجتماعي أو العمالي)[4]، طبقا للمادة 20 من القانون رقم 90-04 المؤرخ في 06/ 02/ 1990 والمتعلق بالمنازعات الفردية للعمل، والتي تنص على ما يلي: " مع مراعاة أحكام المادة 7 من قان الإجراءات المدنية تنظر المحاكم الفاصلة في المسائل الاجتماعية فيما يلي:

- الخلافات الفردية للعمل والناجمة عن تنفيذ أو توقيف أو قطع علاقة عمل أو عقد تكوين أو تمهين،
- كافة القضايا الأخرى التي يخولها لها القانون صراحة".

1- أنظر المادة الأولى والثانية من المرسوم رق85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

2- حيث نصت المادة 5 من المرسوم السابق على ما يلي :

" تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية " الموظف " .

ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة ".

3- تنص المادة 2 من قانون العمل (القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، على ما يلي: "يعتبر عمالا أجراء، في مفهوم هذا القانون، كل الأشخاص الذين يؤدون عملا يدويا أو فكريا مقابل مرتب في إطار التنظيم، ولحساب شخص آخر، طبيعي أو معنوي، عمومي أو خاص، يدعى " المستخدم " .

4- يراجع، د. محمد الصغير بعلي، تشريع العمل في الجزائر، المرجع السابق، ص:8.

المبحث الخامس
التعويـض عن حـوادث السيـارات الإداريـة

323- يعود سبب عقد الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بـالتعويض عـن الأضرار الناجمة عن حوادث السيارات التابعة لإحدى أشخاص القانون العام الواردة بالمادة 7 مـن ق.إ.م إلى المحاكم (القضاء العادي) إلى التشابه في ظروف وقـوع حـوادث المـرور بغـض النظر عن مالك السيارة :شخص معنوي عام (إدارة عامة) أو شخص خاص (طبيعـي أو معنوي).

ولقد أخذ القضاء الفرنسي بمفهـوم واسـع للـسيارة أو المركبـة أو العربـة، سـواء كانت برية أو بحرية أو جوية، بل حتى وإن كانـت مـن الآليـات المـستعملة في الأشـغال العامة[1]، وليس للنقل فقط.

وفي الجزائر، فإن تقا.ات المـادة 7 الـسابقة، والاجتهـادات المتـضادة الـصادرة عـن الغرفة الجزائية بالمحكمة العليا المستندة على المادة 3 مـن قـانون الإجـراءات الجزائية من حيث ارتباط الدعوى المدنية بالدعوى العموميـة، وتلـك الـصادرة عـن الغرفـة الإداريـة بالمحكمـة العليـا المـستندة عـلى المـادة 7 مـن ق.إ.م مـن حيـث تأكيـد طبيعـة النـزاع الإداري؛كانت قد أدت- تفاديا لهذا التنازع وهذه الـصعوبات – إلى تعـديل المـادة 7 مـن ق.إ.م ونزع الاختصاص بهذا الشأن من الغرف الإدارية بالمجالس القـضائية وإسـناده إلى المحاكم (القضاء العادي)[2].

1- De Laubadaire (A) et autres، op.cit p : 439.

2 – أنظر، أحمد محيو، المرجع السابق، ص : 117 وما بعدها.

المبحث السادس
المنازعات العائدة لاختصاص المحاكم
التي تعقد جلساتها بمقر المجالس القضائية

324- بالرجوع إلى المادة الأولى (فقرة 3)، نجدها تنص على ما يلي :

" الحجز العقاري، وتسوية قوائم التوزيع وبيع المشاع، وحجز السفن والطائرات وبيعها قضائيا، وتنفيذ الحكم الأجنبي ومعاشات التقاعد الخاصة بالعجز، والمنازعات المتعلقة بحوادث العمل، ودعاوى الإفلاس والتسوية القضائية وطلبات بيع المحلات التجارية المثقلة بقيد الرهن الحيازي".

- وعليه، فإن النزاعات المتعلقة بإحدى الموضوعات الواردة بهذه الفقرة، والتي تكون الإدارة (الأشخاص العامة المذكورة في المادة 7 من ق إ) طرفا فيها، تخرج عن اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، وتؤول - استثناء - إلى اختصاص القضاء العادي (المحكمة المنعقدة في مقر المجلس القضائي) .

الفصل الثاني
الاستثناءات الأخرى

إن عدم الأخذ بالمعيار العضوي المكرس بموجب المادة السابعة من ق.إ.م والخروج عليه، لا ينحصر فقط في مجموعة الاستثناءات السابقة الواردة بالمادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، وإنما يعود أيضا إلى نصوص قانونية أخرى خاصة بميادين ومنازعات متعددة [1]، نذكر منها: منازعات حقوق الجمارك، منازعات التنازل على أملاك الدولة الخاصة، منازعات الضمان الاجتماعي.

المبحث الأول
منازعات حقوق الجمارك

325- تنص المادة 273 من قانون الجمارك على ما يلي :

" تنظر الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلّقة بدفع الحقوق والرسوم أو استردادها ومعارضات الإكراه وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي "2.

وهكذا، فإن منازعات حقوق الجماركالتي تكون فيها طرفا مصالح الجمارك، على الرغم من أنها من الإدارات العامة التي تدخل تحت نطاق المادة 7 من ق.إ.م. إنما تؤول -في مجموعها - إلى اختصاص القضاء العادي، غير أن الجهات القضائية الإدارية غير مبعدة

---

1 راجع، حول ذلك :
- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 440 وما بعدها
- د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 102 وما بعدها.
- وقـارن :

- De Laubadaire (A), et autres, op.cit,pp : 438 et s.

2 – تنص المادة 272 على ما يلي :
"تنظر الهيئة القضائية التي تبت في القضايا الجزائية في المخالفات الجمركية وكل المسائل الجمركية المثارة عن طريق استثنائي.
وتنظر أيضا في المخالفات الجمركية المقرونة أو التابعة أو المرتبطة بجنحة من اختصاص القانون العام ".

كليا من المجال الجمركي،[1] سواء بالنسبة لدعوى الإلغاء (قرارات تنظيمية أو فردية متعلقة بإدارة وتسيير إدارة الجمارك) أو دعوى التعويض (مسؤولية مصالح إدارة الجمارك القائمة على أساس الخطإ)[2] .

المبحث الثاني
منازعات التنازل عن أملاك الخاصة للدولة

326- بالرجوع للقانون رقم 81-01 المؤرخ في 7-02-1981 الذي يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات، نجد المادة 35 منه تنص على ما يأتي :"يجوز للمترشح أن يرفع طعنا نزاعيا في حالة رفض الطعن المقدم إلى اللجنة الولائية أو عند عدم تلقي رد في الآجال المحددة في المادة 34 أعلاه".

وهكذا، يعقد هذا النص الاختصاص القضائي إلى الهيئات القضائية التابعة للقانون العام Droit commun، أي: المحاكم العادية، على الرغم من صدور القرار المطعون فيه من جهة إدارية .

ويبدو أن المادة 35 السابقة إنما استندت إلى اعتبار عملية التنازل عن الأملاك العقارية لتلك الإدارات من قبيل ما يسمى بـ"أعمال التسيير" Actes de gestion (وليست من قبيل أعمال السلطة Actes d'autorité)، حيث تخضع الأولى للقانون

1- أنظر، خاصة : د - أ حسن بوسقيعة :
- المنازعات الجمركية، دار الحكمة، بدون إشارة أخرى، 1997 .
- توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في مجال المنازعات الجمركية، مجلة مجلس الدولة، سنة2002، العدد 2، ص : 47 وما بعدها .

2- مجلس الدولة : قرار رقم : 128944 بتاريخ 08/ 06/ 1998:
"... بما أن الأمر يتعلق بمنازعة من منازعات القضاء الكامل...
حيث أن السلسلة العقدية والعقد المودعين بالجمارك ضاعا .
حيث أن المستأنف مسؤول لأنه كان يشرف على حراسة المصوغ محل النزاع، فلهذا أصاب قضاة الدرجة الأولى عندما حكموا عليه بقيمة المصوغ الضائع وبدفع التعويضات المستحقة من جراء ذلك "

الخاص ويختص بمنازعاتها القضاء العادي، متخلية بذلك عن المعيار العضوي الذي تكرسه المادة 7 من ق. إ.م، لتقحم المعيار الموضوعي.

وقد ذهب القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1-12-1990 المتعلق بالأملاك الوطنية إلى التمييز -داخل تلك الأملاك- بين الأملاك العامة والأملاك الخاصة، حيث تشير المادة 80 منه إلى خضوع الأملاك الخاصة لقواعد القانون الخاص من حيث تسييرها واستعمالها والتصرف فيها[1].

ومثل هذا التمييز مترتب عما هو سائد في النظام الفرنسي الذي يستند - تاريخيا - إلى التفرقة بين: الدومين العام Domaine public والدومين الخاص Domaine prive.

المبحث الرابع
منازعات الضمان الاجتماعي

327- طبقا للقانون رقم 83-15 المؤرخ في 2/ 7/ 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 99-10 المؤرخ في 11-11-1999، فإن الاختصاص بالفصل فيها يعود -طبقا للمادة 14 منه - إلى القضاء العادي[2] (المحكمة المختصة بالقضايا الاجتماعية).

1- أنظر خاصة: المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23-11-1991 يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك.

2 - مجلس الدولة: قرار رقم: 001304 بتاريخ 12/ 03/ 2001، خ، ب/ الصندوق الوطني للخدمات الاجتماعية.

الباب الثالث

تنـازع الاختصـاص
(محكمة التنـازع)

328- على الرغم من اعتماد معيار عضوي لسهولة تحديد اختصاص القضاء الإداري بموجب المادة 7 من ق. إ. م، حيث يتم بمقتضاه توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، إلا أن الواقع يثير – دائما – تنازعا في الاختصاص يأخذ العديد من الصور والأشكال، تتكفل هيئة قضائية أخرى، ذات صبغة تحكيمية، بالفصل في ذلك التنازع هي : "محكمة التنازع Tribunal de conflit "، المحدثة بموجب القانون العضوي رقم 98–03 المؤرخ في 03/ 06/ 1998.

فما هو تشكيلها، وتسييرها، واختصاصها ؟.

الفصل الأول
التشكيـل (الأعضـاء)

- تتشكل محكمة التنازع من عدة أعضاء هم : رئيس محكمة التنازع، قضاة المحكمة، ومحافظ دولة.

329- أولا- رئيس محكمة التنازع :

خلافا للوضع في فرنسا، حيث يتولى وزير العدل رئاسة محكمة التنازع Tribunal de conflit، فإن رئيس محكمة التنازع بالجزائر، هو قاض، إذ تنص المادة 7 من القانون العضوي رقم : 90 – 03 السابق، على ما يلي :" يعين رئيس محكمة التنازع لمدة ثلاث (3) سنوات، بالتناوب، من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، من قبل رئيس الجمهورية، باقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء".

330- ثانيا – قضاة المحكمـة:

إضافة لرئيس المحكمة، تتشكل محكمة التنازع من 6 قضاة، نصفهم (03 قضاة) من قضاة المحكمة العليا (القضاء العادي)، والنصف الآخر (03 قضاة) من قضاة مجلس الدولة (القضاء الإداري)، أي مستشارين في مهمة عادية.

ويضفي تشكيل محكمة التنازع على النحو السابق الطابع التحكيمي لها.

يتم تعيين أعضاء محكمة التنازع بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المحكمة، وذلك وفق الإجراءات التالية :

1- اقتراح وزير العدل.

2- الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاة.

331- ثالثا– محافظ الدولـة:

إضافة إلى تشكيلة محكمة التنــازع المؤلفـة مـن 7 قـضاة بـما فـيهم الـرئيس، يعـ
بالمحكمة محافظ دولة ومساعد له بموجب مرسوم رئاسي.

– ويعين محافظ الدولة ومساعده بمحكمة التنــازع مـن بـين القـضاة، دون تحديـ
للجهة القضائية التي ينتميان إليها، لمدة 3 سنوات، بالإجراءات والكيفيات نفسها المتعلقة
بتعيين قضاة محكمة التنازع.

وتتمثل مهمة محافظ الدولة ومساعده في تقديم الطلبات والملاحظات الشفوية.

الفصل الثاني
لتسيــيــر

إضافة للدور المنوط برئيس محكمة التنازع في الإشراف على إدارة وتسيير المحكمة، تتوفر المحكمة على:

332- أولا- كتابة الضبط: التي يتولاها كاتب ضبط رئيسي يعين من قبل وزير العدل.

وخلافا لكاتب الضبط الرئيسي بمجلس الدولة الذي يشترط فيه أن يكون قاضيا، وفقا للمادة 16 من القانون العضوي 98 – 01 المتعلق بمجلس الدولة، فإن المادة 10 من القانون العضوي 98 –03 المتعلق بمحكمة التنازع لم تشترط ذلك.

333- ثانيا- الوسائل البشرية والمادية: حيث يضع وزير العدل تحت تصرف رئيس محكمة التنازع الموظفين والوسائل الضرورية لتسييرها، كما تشير المادة 11 من القانون العضوي 98–03.

وعلى كل، فإن النظام الداخلي لمحكمة التنازع، الذي يعده رئيس المحكمة وأعضاؤها ويوافقون عليه، هو الذي يحدد مختلف جوانب تسيير المحكمة، خاصة من حيث: استدعاء الأعضاء، وتوزيع الملفات، وإعداد التقارير.

الفصل الثالث
الاختصـــاص

334- باعتبارها هيئة قضائية، فإن اختصاص محكمة التنازع يكمن في النظر والفصل في تنازع الاختصاص، حيث تنص المادة 15 من القانون العضوي 98- 03 على ما يلي : " لا ترفع أمام محكمة التنازع إلاّ المواضيع المتعلقة بتنازع الاختصاص".

- إن دراسة موضوع اختصاص محكمة التنازع يقتضي تحديد معيار ذلك الاختصاص والإجراءات المتبعة أمامها والقرار الصادر عنها.

المبحث الأول
معيار الاختصاص

يمكن تحديد اختصاص محكمة التنازع من الناحية العضوية ومن الناحية الموضوعية.

المطلب الأول
من الناحية العضوية

335- لا تختص محكمة التنازع بالنظر بتنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري فيما بينها، أو جهات القضاء العادي فيما بينها، إذ يخضع الأمر بهذا الصدد إلى أحكام تنازع القضاة، طبقا لقانون الإجراءات المدنية[1].

لقد نصت المادة 152 (فقرة أخيرة) من الدستور على أن :"تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

ومع ذلك، فإن القانون العضوي 98-03 قد وسع من نطاق ذلك الاختصاص. حينما نص في المادة 3 منه، على ما يلي :

---

(1) [illegible] 11، 205، 206، 207، 208، 209، 210، 211، 212، 232، 300.

"تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري حسب الشروط المحددة في هذا القانون".

وعليه، فإن اختصاص محكمة التنازع إنما يطال وينصب على التنازع في الاختصاص القائم بين مختلف هيئات القضاء العادي والإداري: المحاكم الإدارية ومجلس الدولة من ناحية، والمحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا من ناحية أخرى.

المطلب الثاني
من الناحية الموضوعية

336- كما هو الحال في فرنسا[1]، ومصر[2]، فإن اختصاص محكمة التنازع بالجزائر يتعلق وينصب على مختلف صور وأشكال التنازع والمتمثلة في: التنازع الإيجابي، والتنازع السلبي، وتناقض(أو تنازع) الأحكام، ونظام الإحالة.

337- أولا- التنازع الإيجابي – Conflit positif

تنص المادة 16 من القانون العضوي 98-03 على ما يلي :

"يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري، باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع.

يقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة إدارية وأخرى قضائية، ويكون الطلب مبنيا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي".

– وعليه، فإن التنازع الإيجابي يثور عندما تتمسك وتقتضي جهتي القضاء : العادي والإداري باختصاصها بنظر دعوى معينة، كأن يقضي مجلس الدولة باختصاصه في نفس القضية التي تقضي المحكمة العليا باختصاصها فيها.

---

1 - V. De Laubadaire (A,), op.cit, pp: 470 et s.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص : 398 وما بعدها.

338- ثانيا- التنازع السلبي - Conflit négatif

ويتجلى في حالة إصدار كل من القضاء العادي والقضاء الإداري حكمين بعدم اختصاصهما بنظر ذات النزاع، ومثاله أن يرفع شخص دعوى أمام القضاء العادي (المحكمة) فيقضي بعدم اختصاصه،، فيتوجه إلى القضاء الإداري ليرفع أمامه ذات النزاع، فيحكم بعدم اختصاصه كذلك.

ومن ثم، فإن التنازع السلبي يقوم، كما جاء في المادة 16 في حالة قضاء جهة القضاء العادي والقضاء الإداري بعدم الاختصاص في نفس النزاع.

- وجدير بالملاحظة، أن صورتي التنازع الإيجابي والتنازع السلبي لا تقومان إلا بتوافر شرط " نفس النزاع "، الذي يعني وحدة النزاع المطروح أمام جهتي القضاء، مما يستلزم توافر وحدة الأشخاص والموضوع والسبب:

1- من حيث الأطراف: التقاضي بنفس الصفة أمام جهتي القضاء.

2- من حيث الطلب: يجب أن يكون الطلب المقدم إلى الجهتين القضائيتين واحدا.

3- من حيث السبب: كما يجب أن يستند الطلب أمام الجهتين على نفس السبب.

339- ثالثا- تناقض الأحكام [1]

- ومؤداة وجود حكمين متناقضين صدرا في موضوع دعوى واحدة أحدهما عن محكمة عادية والآخر عن محكمة إدارية، الأمر الذي يترتب عنه إنكار للعدالة Deni de justice.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون العضوي 98 – 03 السابق على ما يلي:

"وفي حالة تناقض أحكام نهائية، ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص" .

- يقوم هذا الشكل من التنازع على توافر الشروط التالية:

1 - محكمة التنازع: ملف رقم 10 بتاريخ : 09/ 10/ 2000.

1- الطابع النهائي للقرارين المتناقضين، [1]

2- أن ينصب التنازع على الموضوع لا على الاختصاص.

وما يلاحظ على الفقرة الثانية من المادة 17 أنها حاولت مجاراة محتوى المادة 15 التي تنص على أن: " لا ترفع أمام محكمة التنازع إلا المواضيع المتعلقة بتنازع الاختصاص"، بينما حالة التنازع هنا أي تناقض وتعارض الأحكام، تقتضي- بالضرورة- أن تتعرض وتتطرق محكمة التنازع إلى الموضوع.

ولهذا، فإن عبارة « تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص »، هي محل انتقاد من حيث التقليل من الدور المنتظر من محكمة التنازع الذي يتطلب بالضرورة التطرق إلى الجوانب الموضوعية[2] لتحكم بتنفيذ أحد القرارين، كما هو الحال في مسلك محكمة التنازع الفرنسية : ذلك أن موقفها في هذه الحالة يختلف عن موقفها في حالتي التنازع السلبي والتنازع الإيجابي حول الاختصاص، فهي في حالة تناقض الأحكام لا تتعرض لمشكلة تحديد المحكمة المختصة، وإنما تتصدى بنفسها لنظر الموضوع وتصدر حكما فيه يحل محل الحكمين المتناقضين[3].

340- رابعا- الإحالة [4]: Renvoi

- يشكل نظام الإحالة، طريقة لتفادي التنازع أي السعي لإيجاد حل للنزاع المحتمل قبل حدوثه، حيث تنص المادة 18 من القانون العضوي 98 – 03 السابق على ما يلي :

" إذا لاحظ القاضي المخطر في خصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها، وأن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، يتعين عليه إحالة ملف القضية بقرار مسبب غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل

---

1 - محكمة التنازع: ملف رقم 10 بتاريخ : 09 أكتوبر 2002.

2 - رشيد خلوفي، القضاء الإداري ،المرجع السابق، ص: 225.

3 - د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان، المرجع السابق، ص : 266 و267، وأنظر أيضا :

- De Laubadaire (A), op.cit, p : 478.

4 - محكمة التنازع: ملف رقم 01، بتاريخ 08 ماي 2000.

في موضوع الاختصاص، وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع.

عند الإحالة يتعين على كاتب الضبط للجهة القضائية المخطرة إرسال نسخة من قرار الإحالة إلى محكمة التنازع مصحوبة بكل الوثائق المتعلقة بالإجراءات في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ النطق بهذا القرار".

- وعليه، فإن هذه الحالة تقوم على الشروط التالية :

1- صدور حكم قضائي بالاختصاص أو بعدم الاختصاص صادر عن جهة قضائية تابعة لنظام قضائي آخر يختلف عن النظام الذي يتبعه قاضي الإحالة.

2- تقدير قاضي الإحالة أنه في حالة فصله في الدعوى فإن حكمه سيكون - حتما- متناقضا مع الحكم الصادر عن القاضي الآخر.

وهكذا، فإن نظام الإحالة له طابع وقائي، كما يهدف إلى تبسيط الإجراءات وتوفير الجهد والوقت بالنسبة المتقاضين، بموجب قرار مسبب غير قابل لأي طعن حسب المادة 18 منه.

المبحث الثاني
الإجـراءات

- يرفع النزاع بموجب عريضة خلال أجل معين.

المطلب الأول
العـريضـة

341- يجب أن تستوفي عريضة الدعوى المرفوعة أمام محكمة التنازع الشروط الأساسية التالية:

1- أن تكون مكتوبة.

2- أن تكون موقعة من طرف محام معتمد لدى المحكمة العليا ولدى مجلس الدولة، شأنها شأن عرائض الدعاوى المرفوعة - عموما - أمام هاتين الهيئتين القضائيتين.

أما بالنسبة للدولة (بمعناها الضيق)، أي السلطات الإدارية المركزية، فيجب توقيع العريضة من طرف الوزير المعنى، أو من طرف موظف مؤهل لهذا الغرض، وهو ما يتماشى مع أحكام المادة 239 من ق. إ. م، والسارية حيال المحكمة العليا ومجلس الدولة.

وبالنسبة للجماعات العمومية الأخرى (الولايات، البلديات). والهيئات العمومية (المؤسسات العمومية)، فإن تمثيلها يكون من طرف الشخص المؤهل قانونا (الوالي، رئيس البلدية، المدير)، وإن كان ذلك لا يعفيها من ضرورة تمثيلها بمحام.

3- أن تكون العريضة مرفقة بعدد من النسخ حسب عدد الأطراف الواجب تبليغهم.

وفي حالة الإخلال بهذا الشرط، تنذر كتابة ضبط محكمة التنازع الطرف المعني لتقديم عدد النسخ اللازمة في أجل شهر، وإلاّ ترتب على ذلك عدم قبول العريضة، وبالتالي الطعن،

كما هو الوضع أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة، طبقا للمادة 241(فقرة أخيرة)من ق.إ.م.

المطلب الثاني
الأجـــل

342- بالنسبة لحالات وأنواع التنازع الثلاث الأولى (التنازع الإيجابي والسلبي وتناقض الأحكام) ترفع الدعوى أمام محكمة التنازع في أجل شهرين من التاريخ الذي يصبح فيه القرار الأخير نهائيا، أي غير قابل لأي طعن.

أما في حالة الإحالة، فيتعين على كتابة ضبط الجهة القضائية أن ترسل قرار الإحالة مصحوبا بكل الوثائق إلى محكمة التنازع في أجل شهر واحد من تاريخ النطق بالقرار.

المبحــث الثالـــث
القـــــرار

– بعد إعـداد التقريـر تفـصل محكمـة التنـازع في النـزاع بموجـب قـرار يبلـغ إلى الأطراف.

المطلب الأول
التـقـريــر

343- بعد إخطاره بالنزاع يقوم رئيس محكمة التنازع بتعيين أحد قضاة المحكمة مستشارا مقررا ليقدم تقريـره كتابيـا إلى كتابـة الـضبط قـصد إرسـاله إلى محـافظ الدولة.

يجب على الطرف المبلغ إليه أن يرد خلال شهر إذا كان مقيما بـالجزائر وشـهرين إذا كان مقيما بالخارج، من تاريخ التبليغ.

وفي حالة عدم الرد، ينذره المستشار المقرر ويمهله مدة شهر آخر من تاريخ منحه الأجل.

– ومقارنـة بسلطات العضو المقرر بالمحكمـة العليـا[1]، فـإن سـلطات المستـشار المقرر هنا تبقى محدودة.

المطلب الثاني
جلسة الحكم

344- تعقد المحكمة جلستها بدعوة من رئيسها، في تشكيلة تـضم خمسة أعـضاء على الأقل من بينهم :عضوان من مجلس الدولة وعضوان من المحكمة العليا.

يرأس رئيس المحكمة ويضبط الجلسة طبقا لـ ق. إ. م، ويـتم اسـتخلافه، لوجـود مانع، من طرف القاضي الأكثر أقدمية.

– بعد تلاوة التقرير، يمكن الأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم الـشفوية، ثـم تسمع مذكرة محافظ الدولة.

---

1 – بموجب المواد من 244 إلى 251 من ق. إ. م.

– تصدر قرارات محكمة التنازع بأغلبية الأصوات، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، وذلك خلال أجل أقصاه 6 اشهر من تاريخ تسجيل الدعوى فيها.

المطلب الثالث
تبليــغ القــرار

345- يتم تبليغ قرار محكمة التنازع من طرف كتابة الضبط إلى الأطراف المعنية، في أجل أقصاه شهر من تاريخ النطق به.

وفي حالة الإحالة، تقوم كتابة ضبط محكمة التنازع بإرسال ملف القضية مرفقا بنسخة من القرار إلى الجهة القضائية التي كانت قد أحالت القضية طبقا للمادة 18 من القانون العضوي 98– 03.

– وعلى كل، فإن قرارات محكمة التنازع تتميز بأنها:

– غير قابلة لأي طعن، عاديا كان أو غير عاد،

– وأنها ملزمة لقضاة النظامين القضائيين (الإداري والعادي)،

القسم الثالث

الحكم أو القرار القضائي

تتركز آثار القرار القضائي أو الحكم الصادر عن هيئات القضاء الإداري (الغرف الإدارية، مجلس الدولة) الفاصل في جميع الدعاوى التي تعرضنا إليها، في البحث عن :

- حجية القرار القضائي،
- وطرق الطعن فيه،
- وتنفيذه .

الباب الأول

حجية القرار القضائي

346- يفصل القضاء الإداري (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) في الدعويا الإدارية المرفوعة أمامه إما:

- برفضها شكلا (لتخلف أحد شروطها)، أو لعدم التأسيس لسلامة أركان القرار الإداري المطعون فيه.

- أو بالعكس، الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لوجود عيب فيه في دعوى الإلغاء، أو الحكم بالتعويض في دعوى التعويض لقيام مسؤولية الإدارة .

وبصدوره والنطق به، فإن قرار الهيئة القضائية الإدارية، كأي عمل قضائي (حكم)، يكون حائزا على حجية الشيئ المقضي به. حيث يعتبر عنوانا للحقيقة، حتى لا تتأبد المنازعات إلى ما لانهاية أمام القضاء، وحتى يتم الحفاظ على وحدة الأحكام القضائية وعدم تعارضها، ضمانا لاستقرار المراكز القانونية في المجتمع[1] .

وحجية الشيئ المقضي به قرينة قانونية من وضع المشرع. حيث نصت المادة 338 من القانون المدني على ما يلي :

---

1 - مجلس الدولة، ملف رقم: 005240 بتاريخ: 28/ 01/ 2002 :
" إن المجلس الأعلى للقضاء يبقى ملتزما بالقرارات الصادرة نهائيا عن مجلس الدولة ولا يبقى له تطبيقا للقرار سوى إعادة النظر في العقوبة التي سبق النطق بها وذلك بتبني عقوبة أقل درجة .
حيث أنه وبالتمسك بعقوبة العزل بالرغم من حجية الشيء المقضي فيه فإن قرار المجلس الأعلى للقضاء مشوب بالبطلان والعارض محق في طلب الإبطال " .

"أن الأحكام التي حازت قوة الشيئ المقضي بـه تكـون حجـة بـما فـصلت فيـه مـن الحقوق "

وظاهر هذا النص لا يفصل بين : حجية الشيئ المقضي به، وقوة الشيئ المقضي به .

أولا - حجية الشيئ المقضي به Autorité de la chose jugéé: :

- يتصف بهـا كـل حكـم أو قـرار قطعـي (دون القـرارات والأحكـام التمهيديـة والتحضيرية، والوقتية)، سواء كان : ابتدائيا أو نهائيا، حضوريا أو غيابيا، إلى أن تـزول عـن القرار حجيته :

- بإلغائه في المعارضة : إذا كان غيابيا،
- بإلغائه في الاستئناف : إذا كان ابتدائيا حضوريا،
- بالنقض أو التماس إعادة النظر : إذا كان نهائيا .

ثانيا- قوة الشيئ المقضي به Force de la chose jugée :

وهي صفة يتسم بها القرار أو الحكم إذا أصبح غير قابل لأي طعن عاد .

ومن ثم، فإن أي قرار أو حكم يتمتع بقوة الشيء المقضي به هـو حـائز أيـضا لحجيـة الشيئ المقضي به، والعكس غير صحيح.

وعلى كل، فإن قيام الحجية مرهون بوحدة : الخصوم والسبب والمحل، سواء كانـت نسبية أو مطلقة .

الفصل الأول

الحجية النسبية - Autorité relative

347- يكون للقرار الصادر عن القضاء الإداري برفض الدعوى شكلا، نظرا لعدم توافر شروط رفعها، حجية نسبية، مما يسمح للمدعي نفسه أو غيره من ذوي المصلحة أن يرفع دعوى جديدة في نفس الموضوع دون أن يصطدم بحجية سبق الفصل في الخصومة .

كما يكون -أيضا - للقرار القضائي الفاصل في موضوع دعاوى غير الإلغاء : منازعات الحقوق (التعويض، الصفقات ...) حجية نسبية، حيث يقتصر أثرها على أطراف الخصومة، لأنها تتعلق بمراكز قانونية شخصية وذاتية.

الفصل الثاني

الحجية المطلقة - Autorité absolue

348- يكون للقرار الصادر عن القضاء الإداري، بعد قبول دعوى الإلغاء شكلا. والفاصل في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لعيب يشوبه، حجية مطلقة حيث يسري على الكافة erga omnes، لأن قرار الإلغاء له طابع موضوعي وعيني إذ يؤكد حقيقة عدم مشروعية القرار الإداري، سواء تعلق الأمر بالمدعي أو الغير، غير أن لهذا الأخير الحق في إثارة الطعن المسمى "بمعارضة الخصم الثالث " أو "اعتراض الغير الخارج عن الخصومة "، وذلك سواء أمام الغرف الإدارية وفقا للمواد من 191 إلى 193 من ق. إ. م، أو أمام مجلس الدولة بناء على المادة 286 منه .

كما يترتب على قرار القضاء الإداري (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أثر رجعي حيث يزيل كافة الآثار المترتبة على هذا الأخير واعتباره كأن لم يكن .

الباب الثاني

الطعن في القرار القضائي الإداري

349- تخضع القرارات الصادرة عن الهيئات القضائية الإدارية للطعون القضائية[1] الواردة بقانون الإجراءات المدنية[2] : (التماس إعادة النظر، واعتراض الغير لخارج عن الخصومة، والمعارضة، والاستئناف، والنقض).

وبالاستناد إلى قانون الإجراءات المدنية[3] وقرارات القضاء الإداري4، فإن الطعون المقبولة ضد قرارات مجلس الدولة إنما تتمثل في :

1 - يقوم تصنيف الطعون في الأحكام أو القرارات القضائية على تقسيمين رئيسين :
الأول : ويستند إلى جهة الطعن. حيث يميز فيه بين :
الطعون الاستدراكية (Réctractation) : وترفع أمام الجهة القضائية نفسها التي صدر عنها الحكم : التماس إعادة النظر، المعارضة. اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، ودعوى تصحيح الأخطاء المادية .
الطعون التصحيحية(Réformation) ـ وترفع إلى جهة قضائية أخرى غير الجهة التي كان قد صدر عنها الحكم : الاستئناف، النقض .
الثاني : ويستند إلى اعتبارات موضوعية تتعلق بالحكم ذاته، حيث يميز فيه بين :
الطعون العادية : المعارضة، والاستئناف
الطعون غير العادية : باقي الطعون .
2 - المواد : 7، 171 من قانون الإجراءات المدنية .
3 - المواد : 286 (المعارضة، اعتراض الغير الخارج عن الخصومة)، 294 (تصحيح الخطإ المادي)، 295 (التماس إعادة النظر) .
4 - مجلس الدولة :
- ملف رقم 7455 بتاريخ 24-06-2002 :
"السهو عن الفصل في أحد الطلبات يعتبر خطأ ماديا يفتح المجال للطعن في القرار بطريق تصحيح الخطإ المادي"
- ملف رقم 7304 بتاريخ 23-09-2002 :
- ملف رقم 7304 بتاريخ 23-09-2002 :

الطعون الاستدراكية (Réctractation): المعارضة، اعتراض الغير الخـارج عن الخصومة، ودعوى تصحيح الأخطاء المادية، التماس إعادة النظر .

ونظرا لأهميتها، سنقتصر – هنا – على استعراض كل من :

· الطعن بالاستئناف و الطعن بالنقض في قرارات الغرف الإدارية أمام مجلس الدولة .

" وحيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل بالطعن بالنقض المرفوع أمامـه ضـد قرار صادر عنه ذلك، أن المقرر قانونا، أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قـضائية تعلـو الجهـة التـي أصـدرت القرار محل الطعن .

...أن كل قرار صادر عن مجلس الدولة يمكن أن يتم الطعن فيـه أمـام بطريـق الـتماس إعـادة النظـر أو بطريـق اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، أو بتصحيح خطإ مادي، طبقا لقانون الإجراءات المدنية " .

الفصل الأول
الاستئناف Appel

تمهيد :

350- لقد نصت المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية على أن :

" تختص المجالس القضائية (الغرفة الإدارية) بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا (مجلس الدولة)، في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، طرفا فيها، وذلك حسب قواعد الاختصاص التالية:..................."

كما جاءت المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق لتنص على ما يلي :

" يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

وهو ما نصت عليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، بقولها أن :

" أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

وهكذا، فقد وضع القانون قاعدة ومبدأ عاما تكون بمقتضاه جميع القرارات الصادرة ابتدائيا من المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة[1] إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

---

1 - على غرار ما هو سائد في فرنسا منذ 1987 بإحداث مجالس إدارية استئنافية بين المحاكم الإدارية بالقاعدة ومجلس الدولة في قمة النظام القضائي الإداري تخفيفا للعبء على مجلس الدولة، فإن الدعوة قائمة في الجزائر - اليوم- إلى إحداث محاكم استئناف إدارية، ولتكن - في البداية- الغرف الإدارية الجهوية، حتى يتفرغ وينصرف مجلس الدولة إلى دوره الأساسي في توحيد وتقويم الاجتهاد القضائي في المنازعات الإدارية، وفقا للمادة 152 (فقرة 2) من الدستور، والتي تنص على أن :" يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ".

المبحث الأول
شروط قبول الطعن بالاستئناف

351- لقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يجب توافر مجموعة من الشروط، طبقا للقانون العضوي رقم98 -01 ولقانون الإجراءات المدنية الذي يبقى ساري المفعول بهذا الشأن، ذلك أن المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 تنص على أن :

" تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية ".

- وتتعلق هذه الشروط - أساسا - ب :

القرار المستأنف فيه، وبالطاعن، وبالإجراءات، وبالمواعيد[1].

المطلب الأول
محل الاستئناف

352- يشترط في القرار الصادر عن الغرف الإدارية، المطعون فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة أن يكون : حكما ابتدائيا.

يمكن القول أن الحكم الابتدائي هو الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى والقابل للطعن فيه بالاستئناف، خلافا للحكم النهائي الذي لا يقبل ذلك بغض النظر عن أي محكمة صدر[2] .

ويثور بهذا الصدد، التمييز بين الحكم التمهيدي والحكم التحضيري[3]، وذلك طبقا للمادة 106 (فقرة أولى) من ق إ.م التي نصت على ما يلي :

---

1 - راجع، خاصة :

- بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، د. م.ج، الجزائر، **1991**، ص: 37 وما بعدها.

- د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص: 277، وما بعدها.

2 - يسري ذلك خاصة في المواد المدنية بتطبيق قاعدة النصاب طبقا للمادة 2 من قانون الإجراءات المدنية.

3 - يأخذ الحكم القضائي عدة صور :

" في جميع المواد -ما لم ينص القانون على خلاف ذلك -يجوز استئناف كـل حكـم تمهيدي قبل الحكم القطعي في الدعوى .

أما الحكم التحضيري فلا يجوز رفعه إلا مـع الحكـم القطعـي "، وهـو مـا طبقـه القضاء الإداري [1]؛ وإن كان البعض يدعو إلى هجر هذا التمييز لعدم جدواه، من حيـث قبول الطعن في الحكم الابتدائي مهما كان نوعه [2].

كما يشترط في محل الطعن بالاستئناف أن يكون عملا قضائيا(حكم، قرار قضائي) صادرا عن المحاكم الإدارية .

والواقع، أن هذه المحاكم، رغم صدور القانون المتعلـق بهـا منـذ 1998، إلا أنهـا لم تنصب بعد، مما يقتضي تطبيق أحكام المادة 8 من القانون رقم 98-02 الـسابق التـي تـنص على ما يلي :

"بصفة انتقالية، وفي انتظار تنـصيب المحـاكم الإداريـة المختـصة إقليميـا، تبقـى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وكذا الغرف الجهوية، مختصة بالنظر في القـضايا التـي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ".

---

1) الحكم التحضيري ويقصد به الحكم الذي لا يتعرض للموضوع، حيث لا تبدي المحكمة رأيها في النزاع (الحكم بإجراء تحقيق) .

2) الحكم التمهيدي ويقصد بذلك الحكم الذي أبدت المحكمة رأيها في موضوع النزاع قبل إصدار الحكم، مثل الحكم بتعيين خبير لتقدير عجز الضحية ..

3) الحكم القطعي والمراد به الحكم الذي يفصل في أصل الحق حينما يقرر أنه يعود إلى أحد الأطراف، إلا أن الطابع القطعي للحكم لا يعني عدم قابليته للطعن .

- راجع في ذلك :

- سايح سنقوقة، الدليل العملي في إجراءات الدعوى المدنية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1996، ص: 72 وما بعدها .

1 - أنظر :

- مجلس الدولة، غ2، فهرس 257، بتاريخ 14-06-1999.

- الغرفة الإدارية : قرارها بتاريخ 14-01- 1990 المنشور بالمجلة القضائية، ع1، س1993، الذي قضى بما يلي: " من المستقر عليه قانونا وقضاء أن الحكم التحضيري يعد تدبيرا لإثبات عناصر التحقيق للمحكمة قبل الفصل في الموضوع، ويحفظ حقوق الأطراف، لايجوز استئنافه إلا مع الحكم القطعي ".

2 - أنظر بشير محمد، المرجع السابق، ص : 63.

– ومن ثم، فإن القرارات الصادرة – حاليا – عن الغرف الإدارية المحلية و الجهوية، هي – وحدها – التي تصلح لأن تكون محلا للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة[1]، دون سواها من الجهات القضائية الإدارية (العامة أو المتخصصة).

المطلب الثاني
الطاعن
"أشخاص الخصومة في الاستئناف"

353- لقد وضع قانون الإجراءات المدنية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون. ومنها الطعن بالاستئناف سواء أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري، حينما نص في المادة 459 منه على ما يلي:

"لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك.

ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية، كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى، إذا كان هذا الإذن لازما ".

– ومن ثم فإنه يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف توافر: الصفة. والأهلية، والمصلحة، كما رأينا في الطعن بالإلغاء (سابقا، فقرة 198 وما بعدها).

354- أ) الصفة: القاعدة العامة، بهذا الصدد، أن الاستئناف يقتضي اتحاد أطراف الخصومتين الابتدائية والاستئنافية فيه، وذلك من أجل ضمان :

– احترام مبدإ التقاضي على درجتين من جهة،

– مراعاة قاعدة نسبية أثر الأحكام، من جهة أخرى .

وتأكيدا لذلك يتم قبول استئناف الغير الذي كان تدخل في الخصومة الابتدائية. خلافا لتدخل الغير الاختصامي لأول مرة في الخصومة الاستئنافية وعدم جواز إدخاله فيها[2].

---

1 – مجلس الدولة: قرار رقم : 2871 مؤرخ في : 12/ 11/ 2001.

2 – أنظر: بشير محمد، المرجع السابق، ص: 73.

355- ب) الأهليـة:- لا تختلف أحكام أهلية التقاضي بالطعن بالاستئناف عنها بالنسبة لأحكام أهليـة التقـاضي بـالطعن بالإلغـاء، كـما بينـا في موضـعه (سـابقا، فقـرة 199مكرر).

356- ج) المصلحـة:- يجب لقبول الاستئناف أمام مجلس الدولة، كما كان الوضع أمام الغرفة الإدارية سابقا بالمحكمة العليا، أن تكون هناك مصلحة :

- للمستأنف:من حيث عدم تنازلـه وذلـك بعـدم قبولـه بـالحكم أو القـرار محـل الاستئناف

- للمستأنف عليه: من حيـث تنازلـه عـن الحكـم الـصادر لمصلحته، إذ تـصبح الدعوى لا أساس لها.

المطلب الثالث
الإجـراءات

357- يـشترط قـانون الإجـراءات المدنيـة لقبـول الاسـتئناف ضرورة الالتـزام بالإجراءات التالية[1]:

أ) تقديم عريضة مستوفية الشروط، بعدد الخصوم، عـلى أن تتـضمن الإشـارة إلى بيانات ومعلومات : تتعلق بالأطراف، واحتوائهـا عـلى مـوجز للوقـائع ووجـه أو وجـه الطعن بالاستئناف، مـع ضرورة توقيعهـا مـن طـرف محـام مقبـول أمـام مجلـس الدولـة (المحكمة العليا)، إلا بالنسبة للدولة[2].

---

1 – تنص المادة 241 من ق.إ.م على ما يلي :

" يجب لقبول العريضة شكلا أن تكون مستوفية للشروط التالية :

1) أن تشتمل على اسم ولقب ومهنة وموطن كل من الخصوم.

2) أن يرفق بها صورة رسمية من الحكم المطعون فيه.

3) أن تحتوي على موجز للوقائع وكذلك الأوجه التي يبنى عليها الطعن المرفوع للمحكمـة العليـا، كـما يجب أن يرفق بها عدد من النسخ يمثل عدد الخصوم، وكذا الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي المقرر لإيداع العريضة ".

2 – حيث نصت المادة 239 منه (الفقرة الأخيرة):

" غير أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بمحام ".

ب) تقديم نسخة من الحكم أو القرار المطعون فيه.

جـ) تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي.

- كما نصت المادة 240 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالطعن بالنقض (التي تسري أيضا على الطعن لاستئناف بموجب المادة 281 ق.إ.م) على ما يلي :

" يرفع الطعن بالنقض بعريضة مكتوبة موقع عليها من محام مقبول أمام المحكمة العليا ".
وأنظر في هذا الشأن:

- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار رقم:62612جلسة: 24/ 03/ 1991:

" حيث أنه تطبيقا للمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية، تم استبعاد المذكرة الجوابية لرئيس بلدية دلس من المرافعات لأنه لم يمثل بمحام مقبول لدى المحكمة العليا" .

- مجلس الدولة، قرار رقم 174600، مؤرخ في 31/ 05/ 1999:

- "حيث أنه يستخلص من عريضة الاستئناف بأن ولاية الشلف الممثلة من فبل واليها أن هذا الأخير هو الذي حرر عريضة الاستئناف ووقع عليها، حيث أنه يستخلص من لب هذا النزاع بأن الولاية معنية هي من مصالحها الخاصة ولم تكن ممثلة للحكومة المركزية .

حيث أنه ونظرا لذلك كان على الوالي أن يلجأ إلى نيابة محامي معتمد لدى المحكمة العليا لكي يمثله أمام مجلس الدولة وذلك عملا بالمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية .

وبالتالي فولاية الشلف قد خرقت هذه المادة وبالتالي يصبح استئنافها غير مقبول شكلا عملا بالمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية" .

- مجلس الدولة، قرار غير منشور، فهرس 796، بتاريخ:20/ 12/ 1999:

- " حيث أن بلدية وهران رفعت الاستئناف بواسطة رئيسها، غير أنه وفقا للمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية، فإن الأصل في إجراءات التداعي أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة لا تكون إلا بواسطة محامين مقبولين أمام تلك المحكمة مما يجعل الاستئناف الحالي غير مقبول شكلا ".

- مجلس الدولة، قرار رقم 004786، مؤرخ في 18/ 03/ 2002:

- " لا يوجد أي نص يعفيها (المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري) من وجوب تمثيلها أمام مجلس الدولة بواسطة محام معتمد طبقا لقواعد المادة 240 من ق.إ.م ....

حيث أن المستأنفة تعتبر مؤسسة عمومية وتخضع للقانون الإداري، فإن هذا الطابع لا يمنحها صفة "الدولة " بمفهوم القانون ".

المطلب الرابـع
الميعـاد[1]

358- لا تختلف أحكام ميعـاد رفـع الطعـن بالاسـتئناف في المـادة الإداريـة عنهـا بالنسبة للقرارات الصادرة في المادة المدنية، سواء من حيث :

أولا- مدة الاستئناف : وهي شهر واحد من تبليغ قرار أو حكـم المحكمـة أو الغرفة الإدارية، وفقا لما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 277 من ق.إ.م.

ثانيا- كيفية حساب الميعاد : يتم حساب المـدة كاملـة، وذلـك وفقـا لقـانون الإجراءات المدنية، خاصة : المادة 461 والمادة463 منه، كـما هـو مبـين بالنـسبة لميعـاد رفـع دعوى الإلغاء (سابقا، فقرة 201) .

ثالثا- تمديد الميعاد : يمتد ميعاد الاستئناف في الحالات والأسباب التـي توقـف أو تقطع الميعاد، وفقا للمادة 104 و105 من قانون الإجراءات المدنيـة، كـما بينـا مـن قبـل (سابقا، فقرة202)، مع ما قد يثور من تـساؤل حـول مـدى تطبيـق المـادة 104 مـن ق .إ. م المتعلقة أساسا بالطعن بالاستئناف أمام المجالس القضائية، في هذا الصدد.

- ونظرا لطبيعـة المنازعـة الإداريـة، فـإن تـاريخ سريـان الميعـاد بالنـسبة للطعـن بالاستئناف ضد قرارات المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) أمام مجلس الدولـة تبـدأ مـن تاريخ التبليغ الذي يجب أن يتم – خلافا للوضع في المادة المدنية – من طـرف قلـم كتـاب المجلس القضائي إلى جميع الأطراف وفقا للمادة 171(فقرة أخيرة) من قانون الإجـراءات المدنية[2].

---

1 – مجلس الدولة، قرار غير منشور، فهـــرس 92 ،صادر بتاريخ :31/ 01/ 2000 :
وحيث اتفق الفقه، وما دأب عليه الاجتهاد القـضائي الإداري عـلى أنـه ينـتج عـن انقـضاء المواعيـد المقـررة للاستئناف أو الطعن بالنقض ضد قرار قضائي أو إداري، اسـتحالة النظـر في الطلـب القـضائي لكـون شرط الميعاد من النظام العام، باستثناء القرارات المنعدمة .
وحيث كذلك أن الاستئناف يرفض إذا كان خارج الميعاد القانوني، حتى ولو كان الطلب القضائي قـائما عـلى أساس قانوني صحيح ".

2 – مجلس الدولة: قرار رقم : 012045 مؤرخ في : 08/ 10/ 2002:

المبحث الثاني
آثـار الاستئنـاف

359- يتميز الاستئناف في المادة الإدارية، حسب قواعد الإجراءات المدنية، بأثرين أساسيين :

المطلب الأول
الأثر غير الموقف

- يتميز الاستئناف بطابعه غير الموقف[1] non suspensif، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة 171 من ق.إ.م. على ما يلي :

"ولا يوقف الاستئناف تنفيذ الأحكام الصادرة في المواد الإدارية"، وهذا خلافا للاستئناف في المادة المدنية وفقا للمادة 102 (فقرة أخيرة) من ق.إ.م التي تنص على ما يلي :

"للاستئناف أثر موقف ما لم ينص القانون على غير ذلك ".

"حيث من الثابت أن التبليغ عن طريق كتابة الضبط يشكل الإجراء الأصلي والقانوني لتبليغ القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية وأن تبليغها عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميليا عند الحاجة فقط ..."

1 - مجلس الدولة: قرار رقم : 199000 مؤرخ في : 01/ 02/ 1999.

وأنظر أيضا :مجلس الدولة، قرار غير منشور، فهرس 92 صادر بتاريخ:31/ 01/ 2000.

-"وحيث اتفق الفقه، وما دأب عليه الاجتهاد القضائي الإداري على أنه ينتج عن انقضاء المواعيد المقررة للاستئناف أو الطعن بالنقض ضد قرار قضائي أو إداري، استحالة النظر في الطلب القضائي لكون شرط الميعاد من النظام العام، باستثناء القرارات المنعدمة ".

وحيث كذلك أن الاستئناف يرفض إذا كان خارج الميعاد القانوني، حتى ولو كان الطلب القضائي قائما على أساس قانوني صحيح .

وحيث بالنتيجة فإن القرار المبلغ إلى العارض يوم 27/ 05/ 1997 تم استئنافه يوم 06/ 07/ 1997، يكون خارج الأجل القانوني المنوه عنه في الفقرة الثانية من المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية، ومن ثم يتعين رفضه" .

المطلب الثاني
الأثر الناقل

- كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي[1]، فإن للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة(كما كان الوضع بالنسبة للغرفة الإدارية سابقا بالمحكمة العليا)، أثر ناقل Effet dévolutif، مما يقتضي تحويل النزاع برمته إلى قاضي الاستئناف ليفصل فيه– مرة أخرى – بكل وكافة السلطات والوسائل التي يتمتع بها قاضي أول درجة (الغرفة أو المحكمة الإدارية).

الفصل الثاني
النقــــض
cassation

تمهيد:

360- تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 98–01 السابق، على ما يلي:

" يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ".

يبقى قانون الإجراءات المدنية ساريا بشأن الطعون بالنقض في قرارات الغرف الإدارية أمام مجلس الدولة، رغم ما يعتور ذلك من نقائص ينبغي سدها ؛ سواء من حيث: شروط قبول الطعن بالنقض(المبحث الأول) أو أوجهه (المبحث الثاني) أو آثارالحكم (المبحث الثالث) .

1- De laubadaire (A), op.cit, p: 599.

- Debbasch (C), op.cit, pp : 569, 670.

المبحث الأول
شروط قبول الطعن بالنقض

361- كما هو الشأن بالنسبة للطعن بالاستئناف، فإن الطعن بالنقض في قرارات الغرف (المحاكم) الإدارية أمام مجلس الدولة. يتطلب توافر مجموعة من الشروط تتعلق بمحل الطعن أي القرار المطعون فيه، والطاعن، والشكل والإجراءات، والميعاد.

المطلب الأول
محل الطعن بالنقض

362- طبقا للمادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 السالفة الذكر، فإن الطعن بالنقض ينصب على نوعين من القرارات، هي :

- القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية.
- القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة .

فالقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية(الغرف الإدارية بالأساس) - يشترط، لقبول الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة، في محل الطعن أ ن تكون قرارات قضائية نهائية- définitif، لأن الطعن بالنقض هو الملاذ الأخير للأطراف للدفاع عن حقوقهم، مما يقتضي - منطقيا- أن تستنفد جميع طرق الطعن الأخرى، وأن يصبح القرار المطعون فيه بالنقض نهائيا.

ويكون القرار نهائيا إما بصدوره من محكمة آخر درجة أو محكمة أول درجة في حدود النصاب الذي حدده القانون في طائفة معينة من المنازعات[1].

وهكذا، فالقرارات القابلة للاستئناف طبقا للمادة 10 من القانون العضوي 98-01، لا تصلح لأن تكون محلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، لأنها صادرة ابتدائيا عن الغرف الإدارية .

1 - د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص : 286.

وإذا كانت القاعدة أن قرارات الغرف أو المحاكم الإدارية يطعن فيها - أساسا - بالاستئناف، فقد ينص قانون صادر عن البرلمان في مجال معين، على أن المنازعات التي تثور بشأنه تفصل فيها المحاكم الإدارية بقرار لا يقبل إلا الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، كما هو الشأن بالنسبة لبعض المنازعات الانتخابية (سابقا، فقرة 291)، طبقا للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فبراير 2004، حيث تنص المادة 92 المعدلة على ما يلي :

" لكل ناخب الحق في المنازعة في مشروعية عمليات التصويت أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل يومين (2) كاملين ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية النتائج .

تفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل أقصاه خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الدعوى .

يبلغ القرار تلقائيا وفور صدوره إلى الأطراف المعنية قصد تنفيذه .

يكون القرار نهائيا وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ ".

ويلاحظ، أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يذهب إلى قبول الطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن الهيئات القضائية الإدارية، حتى ولو كانت النصوص تقضي بأنها " غير قابلة لأي طعن " sans aucun recours[1] .

المطلب الثاني
الطاعن

363- كما هو الشأن بالنسبة لمختلف الطعون أمام مجلس الدولة، فإن الطاعن بالنقض يجب أن تتوافر فيه الشروط الواردة خاصة بالمادة 459 من قانون الإجراءات المدنية: الصفة، الأهلية، المصلحة (سابقا، فقرة 198 وما بعدها).

1- V- De Laubadaire (A),op. cit, P: 373.

وعليه، فإن القاعدة في الطعن بـالنقض تقتـضي إن يكـون هنـاك اتحـاد في أطـراف الخصومة، على النحو المتعلق بالطعن بالاستئناف (سابقا، فقرة 353 وما بعدها).

المطلب الثالث
الإجــراءات

364- لا تختلف الإجراءات المتبعة لقبول الطعن بـالنقض عنهـا بالنـسبة للطعـن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ذلك أن إجراءات الطعن بالاستئناف، التي تعرضنا إليهـا من قبل (سابقا، فقرة 357)، إنما وضعت أصلا للطعـن بـالنقض ثُـم تَـم تمديـد سريانهـا وتطبيقها على الطعن بالاستئناف بموجب المادة 281 من قانون الإجراءات المدنية.

- وعليه، يشترط في عريضة الطعن بالنقض أن تكون مستوفية الشروط والبيانات المشار إليها بالمادة 241 مـن ق.إ.م، مرفوقـة بـالقرار المطعـون فيـه وإيـصال دفـع الرسـم القضائي.

المطلب الرابـع
الميعــاد

365- تنص المادة 235 من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي :

" ميعاد تقديم الطعن بالنقض شهران من تـاريخ تبليـغ الحكـم المطعـون فيـه إلى الشخص نفسه أو في موطنه الحقيقي أو المختار.

ولا يسري هذا الميعاد بالنسبة لكافة الأحكام الغيابية إلا من اليوم الذي تصبح فيـه المعارضة غير مقبولة ".

وعليه، فإن شرط الميعـاد، بهـذا الـصدد، يخـضع للقواعـد لعامـة الـواردة بقـانون الإجراءات المدنية (وفقا للمواد : 461، 463، 464) المتعلقة بحسابه وتمديده، التي لاتختلف —جوهريا – عما هو سار حيال ميعاد الطعن بالاستئناف (سابقا، فقرة)، ذلك أن ق. إ. م، يشير بالنسبة للطعن بالنقض إلى القواعد التالية :

1 – الحكم الغيابي : يبدأ الحساب مـن اليـوم الـذي تـصبح فيـه المعارضـة غـير مقبولة، بفوات 10 أيام من تاريخ التبليغ (طبقا للمادة 98).

2 – الإقامة بالخارج: إذا كان أحد الخصوم يقيم بالخارج يزاد شهر واحد للميعاد ليصبح 3 أشهر (م 236).

3 – المساعدة القضائية: أشارت المادة 237 من ق. إ. م إلى حالة من حالات وقف مدة الميعاد، وهي طلب المساعدة القضائية، ليستكمل الميعاد من تاريخ تبليغ قرار قبول أو رفض الطلب.

المبحث الثاني
أوجـه النقــض

366- إعمالا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة، فإن قانون الإجراءات المدنية يسري على الطعون أمام مجلس الدولة، ومنها الطعن بالنقض في قرارات الغرف الإدارية .

وتطبيقا لذلك، فإن المادة 233 من ق. إ. م تنص على ما يلي :

" الطعن بالنقض لا يبنى إلا على أحد الأوجه التالية :

1) عدم الاختصاص أو تجاوز السلطة.

2) مخالفة أو إغفال قاعدة جوهرية في الإجراءات.

3) انعدام الأساس القانوني للحكم.

4) انعدام أو قصور أو تناقض الأسباب.

5) مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون الداخلي أو قانون أجنبي متعلق بالأحوال الشخصية.

6) تناقض الأحكام النهائية الصادرة من محاكم مختلفة. "

367- تتشابه وتتماثل أوجه النقض –من حيث الجوهر - بأوجه الإلغاء المترتبة على دعوى إلغاء القرارات الإدارية التي تعرضنا إليها بالتفصيل في دعوى الإلغاء (سابقا، فقرة 209 وما بعدها) ؛ وكذا بأوجه النقض في القضاء العادي (المحكمة العليا).

ويتجلى ذلك خاصة في الأوجه التالية :

• عدم الاختصاص (عدم اختصاص الجهة القضائية، مـن الناحيـة الموضـوعية أو الإقليمية).

• عيب الشكل والإجراءات: (عدم احترام الإجراءات اللازمة لإصدار القـرار أو الحكم القضائي).

• مخالفة القانون : (صدور القرار القضائي خرقا للقانون بمعناه الواسع).

تشكل مخالفة القانون **Violation de la loi**، الوجه الأكثر شيوعا وإثارة أمام مجلس الدولة (الفرنسي) كقاضي نقض، الذي رسم جملة من المبادئ بهذا الصدد :

أ) لا يمكن للطاعن بالنقض أن يثير أوجـه جديـدة **moyens nouveaux**، إلا إذا تعلق الأمر بالنظام العام.

ب) مراقبة الوقائع : القاعدة أن مجلـس الدولـة كقـاضي نقـض، تتمثـل مهمتـه - أساسا - في مراقبة مدى احترام تطبيق القانون من طرف قاضي الموضوع (الغرفة الإداريـة)، إذ أنه قاضي قانون وليس قاضي وقائع.

ومع ذلك، فإن الاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي أصبح يوسـع مـن سـلطته ومراقبته للوقائع[1]، سواء من حيث :

- الوجود المـادي للوقـائع **Existence des faits**، بنـاء عـلى وثـائق ومـستندات الملف.

- تكييـف الوقـائع **qualifications des faits**، إذ لـه أن يراقـب مـدى تطـابق الأحكام مع أسانيدها الواقعية.

- أما من حيث تقدير الوقائع، مثل تقدير درجة الخطأ التأديبي، فإن مجلس الدولـة الفرنسي يرفض ممارسة رقابته على ذلك، شريطة عدم تشويه **dénaturation** تلك الوقائع.

1- V- De Laubadaire (A), op. cit, pp: 603, 604.

- Debbasch (C) ,op. cit, pp : 588 et s.

المبحث الثالث
آثار الطعن بالنقض

368- إن تطبيق قواعد الإجراءات المدنية على الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس الدولة كقاضي نقض، يقتضي مماثلة هذا الأخير بالمحكمة العليا في هذا المجال، فيما يتعلق بالقواعد السارية على أحكام وقرارات النقض **Jugement de cassation**.

يفصل مجلس الدولة برفض الطعن بالنقض شكلا، لكونه غير مقبول **non recevable** نظرا لعدم توافر شروط النقض السالفة الذكر (سابقا، فقرة361 وما بعدها) .

كما يرفض الطعن – بعد قبوله شكلا – من الناحية الموضوعية إذ لم يكن مؤسسا **non fondé**.

369- إذا ما قبل مجلس الدولة الطعن شكلا (لتوافر جميع شروط الطعن السالفة) وقبله موضوعا إذا ما كان مؤسسا **fondé**، نظرا لعدم التزام الجهات القضائية الإدارية(الغرف الإدارية) بالقانون بمعناه الواسع (وجود وجه من أوجه النقض) ؛ فإن مجلس الدولة يعمد إما :

أ- إلى نقض ذلك القرار كليا أو جزئيا مع الإحالة **renvoi**، حيث أنه:

1- يحيل الدعوى إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المنقوض مشكلة تشكيلا آخر، أو يحيلها إلى جهة قضائية أخرى من نوع ودرجة الجهة التي أصدرت الحكم المنقوض[1].

2- وإذا كان وجه النقض قائما على عدم الاختصاص (الإقليمي أو الموضوعي)، فإن القضية تحال لنظرها أمام الجهة القضائية المختصة أصلا، حسب ما ورد بالمادة 267 من ق.إ.م، وهوما لايستقيم في ظل نظام الازدواجية القضائية .

ب- إلى نقض الحكم أو القرار دون إحالة، حيث نصت المادة 269 من ق. إ. م على ما يلي :

---

1 - أنظر المادة 266 من قانون الإجراءات المدنية.

" إذ كان حكم المحكمة العليا (مجلس الدولة)فيما فصل فيه من نقـاط قانونيـة لا يترك من النزاع ما يتطلب الحكم فيه، فإنه ينقض الحكم دون إحالة)،

- وإذا كان قرار النقض لا يتمتع -كما هـو الحـال بالنـسبة للقـرار المنقـوض- إلا بحجية نسبية، فإنه يكون ملزما للجهة القضائية التي أحيلت لها القضية، حيث يجب عليها أن تطبق حكم الإحالة فيما يتعلق بالمسائل القانونيـة التـي قطعـت فيهـا جهـة أو محكمـة النقض (مجلس الدولة) [1].

1- أنظر المادة 268 من قانون الإجراءات المدنية.

الباب الثالث

تنفيذ القرار القضائي

يستند تنفيذ القرارات القـضائية الإداريـة إلى أسـس عامـة (القاعـدة والاستثناء)، على أن يتم ذلك بموجب عدة وسائل .

الفصل الأول
الأسس العامة

نظرا لما تتمتع من قوة الشيء المقضي به (سابقا، فقرة 346)، فإنه يجب تنفيذ القـرارات القضائية كقاعدة عامة، مع إمكانية وقف تنفيذها في حالات معينة.

المبحث الأول
القاعدة العامة

370- القاعدة أن يقوم جميع الأشخاص، ومنها الأشخاص المعنوية العامة (الإدارة العامة)، بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة نهائيا، وهو ما تؤكـده المـادة 145 مـن الدسـتور حينما نصت على ما يلي :

"على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكـان، وفي جميـع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء " .

المبحث الثاني
الاستثنـــاء (وقف التنفيذ)

استثناء من قاعدة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، يمكن وقف تنفيذها، كما ينص عليه التشريع، ويطبقه القضاء الإداري .

المطلب الأول
التشريع

- تنص المادة 283 (فقرة ثانية) من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي :

" ويسوغ لرئيس الغرفة(الغرفة الإدارية القائمة سابقا بالمحكمة العليـا) أن يـأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي، بإيقـاف تنفيـذ القـرار المطعـون فيـه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور" .

ومن ثم، فإن رئيس مجلس الدولة مخول – وحده – بإصدار أمر يوقف بموجبه تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة عن الغرف الإدارية والمطعون فيها أمامه استئنافا أو نقضا، حسب ملابسات ومعطيات القضية .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن سلطة المجلس القضائي (الغرفة الإدارية) بوقف التنفيذ، كما هو منصوص عليها في المادة 170 كمن ق.إ.م، إنما تتعلق بالقرارات الإدارية(الأعمال الإدارية:Actes administratifs) وليس بالقرارات القضائية (الأعمال القضائية: Actes juridictionnels) .

المطلب الثاني
القضاء

– يتضح من موقف القضاء الإداري الجزائري سواء قرارات الغرفة الإدارية[1] القائمة سابقا بالمحكمة العليا، أو قرارات مجلس الدولة حاليا[2]. تطبيق وإعمال هذا الاستثناء من حيث وقف تنفيذ القرارات القضائية .

– وعلى كل، فإن الأمر بوقف تنفيذ القرارات القضائية يبقى – باعتباره استثناء – محفوف ومقيد بالشروط الأساسية التالية :

1 – يقتصر وقف التنفيذ على قرارات الغرف الإدارية، دون قرارات مجلس الدولة، ذلك أن مجلس الدولة لا يمكنه الأمر بوقف تنفيذ قرارات صادرة عنه[3] .

---

1 – الغرفة الإدارية، قرار رقم 188163 بتاريخ 1-12-1997.

2 – مجلس الدولة: قرار رقم : 199000 مؤرخ في : 01/ 02/ 1999:

" حيث أنه يستخلص من نص (المادة 283 فقرة 2) بأن رئيس الغرفة الإدارية (رئيس مجلس الدولة –حاليا) هو وحده المختص بالأمر بوقف تنفيذ قرار قضائي .

حيث أنه فعلا، فإن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة قد استنفدت سلطاتها القضائية ولا يمكنها إذن وقف تنفيذ قرار صادر عنها .

حيث ومن جهة أخرى، ولكي يكون وقف التنفيذ مقبولا ، فإنه يجب أن يكون القرار القضائي محل طلب الوقف موضوع استئناف ."

– مجلس الدولة: قرار رقم : 9451 مؤرخ في : 30-04-2002.

– مجلس الدولة: قرار رقم : 9889 مؤرخ في : 30-04-2002.

3 – مجلس الدولة:

2-ضرورة الطعن أمام مجلس الدولة (بالاستئناف مثلا، وذلك تطبيقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق) في قرار الغرفة الإدارية[1] .

3- يجب أن يستند وقف تنفيذ القرار القضائي - كما هو الحال بالنسبة لوقف القرار الإداري - على " أوجه جدية من شأنها أن تحدث شكوكا فيما يخص الفصل النهائي في النزاع، وكذلك فيما يخص جسامة واستحالة إصلاح الضرار التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار "[2].

- قرار رقم : 9889 مؤرخ في : 30-04-2002.

- قرار رقم : 17054 مؤرخ في : 30-09-2003.

1 - مجلس الدولة: قرار رقم : 199000 مؤرخ في : 01/ 02/ 1999، الوارد سابقا.

2 - مجلس الدولة: قرار رقم : 9451 مؤرخ في : 30-04-2002.

الفصل الثاني
وسائل التنفيذ

عادة ما يميز - هنا - بين عدم تنفيذ القرارات القضائية الصادرة بناء على دعوى الإلغاء وتلك المترتبة عن دعوى التعويض .

كما يثور التساؤل عن مدى أمكانية اللجوء إلى أسلوب الغرامات التهديدية، وكذا مدى فعالية ونجاعة توقيع العقوبة الجزائية من أجل إجبار الإدارة والموظفين على تنفيذ القرارات القضائية والانصياع لها .

المبحث الأول
دعوى الإلغاء

371- يترتب على عدم تنفيذ قرارات الغرفة الإدارية القاضية بإلغاء القرارات الإدارية، إما :

أ) رفع دعوى إلغاء جديدة أمام الغرفة الإدارية ضد كل قرار تصدره الإدارة ويأتي مخالفا للقرار القضائي، ضمانا واحتراما لحجية الشيء المقضي به (سابقا، فقرة 346).

ب) أو رفع دعوى تعويض للمطالبة بجبر الأضرار المترتبة عن عدم تنفيذ الإدارة للقرار القضائي .

المبحث الثاني
دعوى التعويض

372- تنص المادة **689** من القانون المدني على ما يلي :

"لايجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لأحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها "

كما تنص المادة 4 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01-12-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية على ما يلي :

"الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز "، وهو ما تؤكده أيضا المادة 66/ 2 منه.

وهكذا، فقد بسط المشرع على أملاك الإدارة وأموالها العامة - خلافا لأموال الأشخاص الخاصة[1] - حماية مدنية خاصة ومتميزة من حيث عدم إمكانية الحجز عليه للوفاء بالديون الواقعة على عاتق الإدارة، تأسيسا على افتراض ملاءة الأشخاص المعنوية العامة من جهة، وضمان مبدأ استمرارية المرافق العامة [2] من جهة أخرى.

373- وعليه، فقد صدر القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08-01-1991 المتعلق بتنفيذ بعض القرارات القضائية، حيث تنص المادة 5 من على ما يلي:

" يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية ... المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ".

لقد وضع القانون السابق المسار الإجرائي التالي:

- عدم تحصيل مبالغ التعويض، رغم مرور شهرين من إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ،

- إيداع طلب التحصيل على مستوى الخزينة، مرفوقا بنسخة تنفيذية لقرار الغرفة الإدارية،

- يقوم أمين الخزينة بتسديد المبلغ المحكوم به خلال 3 أشهر.

---

1 - ينص قانون الإجراءات المدنية على طرق وآليات للتنفيذ الجبري لأحكام القضاء، وفقا للمواد من 340 إلى 471 " التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم والمجالس القضائية والعقود الرسمية "

يراجع بهذا الشأن:

أ- عمارة بلغيث، التنفيذ الجبري وإشكالاته، دار العلوم، عنابة، 2004.

-2 - أنظر: د- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 225 وما بعدها.

المبحث الثالث
الغرامة التهديدية[1]- Astreinte

- ما هو موقف التشريع والقضاء والفقه من هذا الموضوع ؟

374- أولا- على المستوى التشريعي : لقد أخذ قانون الإجراءات المدنية بنظام التهديدات المالية، حيث تنص المادة 340 منه على ما يلي :

"إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل، أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية، ما لم يكن قد قضي بالتهديدات المالية من قبل ".

كما تنص المادة 471 منه على ما يلي :

"يجوز للجهات القضائية، بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها، وعليها بعد ذلك مراجعتها وتصفية قيمتها .

- ويجوز لقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب الخصوم أن يصدر أحكاما بتهديدات مالية وهذه التهديدات يجب مراجعتها وتصفيتها بمعرفة الجهة القضائية المختصة. ولا يجوز أن يتعدى مقدار التهديد المالي مقدار التعويض عن الضرر الفعلي الذي نشأ ".

375- ثانيا- على المستوى القضائي : لقد ذهب مجلس الدولة إلى عدم إمكانية تطبيق نظام الغرامة التهديدية حيال الإدارات العمومية، حينما قضى بما يلي :

"- حيث أنه وفي الأخير. وبما أن الغرامة التهديدية التزام ينطق به القاضي كعقوبة، فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي يجب سنها بقانون،

-حيث أنه لايجوز للقاضي في المسائل الإدارية، النطق بالغرامة التهديدية ما دام لايوجد أي قانون يرخص صراحة بها . وأن القرار المستأنف بإرفاقه قرار الطرد بغرامة

1 - يراجع: أ- غناي رمضان : عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 4 - 2003، ص :145 وما بعدها.

تهديدية قد تجاهل هذا المبدأ، مما يستوجب بالنتيجة قبول طلب وقف التنفيذ "1، وهو القرار الذي يثير عدة تعليقات وملاحظات[2]، من حيث أن :

- الغرامة التهديدية ليست "جزاء ولا عقوبة "، بالمعنى الجنائي حتى تحتاج إلى نص قانوني يكرسها احتراما لمبدإ الشرعية،

كما أن استبعاد تطبيق المادة 340 والمادة 471 من ق. إ. م في المسائل الإدارية غير مبرر، ذلك أنها تطبق على القرارات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية (مجلس الدولة، الغرف الإدارية)، كما تطبق على تلك الصادرة عن القضاء العادي .

376- ج - على المستوى الفقهي: يتجه الفقه، ضمانا لمصداقية قوة الشيء المقضي به واحتراما لحقوق الأفراد. إلى ضرورة الأخذ بنظام الغرامة التهديدية في المجال الإداري للعديد من الاعتبارات، كما هو سائد في فرنسا[3] .

---

1 - مجلس الدولة : رقم الملف: 014989 - (8-4-2003) ، قضية : ك.م / وزارة التربية الوطنية.

2 - أنظر : غناي رمضان، المرجع السابق، ص : 153 وما بعدها .

3 - لقد مر الوضع في فرنسا بفترتين :

قبل 1980 لم يكن يعترف القضاء الإداري (مجلس الدولة) لنفسه بتوجيه أوامر مصحوبة بغرامة تهديدية إلى الإدارة .

بعد قانون 16-07- 1980، أصبح يسمح للمستفيد من قرارات الإلغاء القضائية، في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذها، اللجوء إلى مجلس الدولة لتقرير غرامات تهديدية على الإدارة بعد مرور شهر من التبليغ .

وبفضل ذلك تم ضمان حسن تنفيذ القرارات القضائية في فرنسا.

يراجع ،خاصة :

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص : 200 وما بعدها .

- Chapus R .,Droit du contentieux administratif , op.cit , pp: 834 etS.

- Debbasch (C), op.cit, pp :553 et S.

المبحث الرابع
العقوبة الجزائية

377- تنص المادة 138 من قانون العقوبات على ما يلي :

"كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج" .

المراجـــع

أولا- النصوص القانونية :

1. الدستور.
2. الأمر رقم 66 – 154 المعدل والمتمم، المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
3. القانون رقم 90-08 المكؤرخ في 7-04-19990 المتضمن القانون البلدي .
4. القانون رقم 90-09 المكؤرخ في 7-04-19990 المتضمن قانون الولاية.
5. الأمر رقم 95 – 23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
6. الأمر رقم 95 – 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
7. الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس1997 المتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فبراير 2004.
8. القانون العضوي رقم 98 – 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
9. القانون رقم 98 – 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

10. القانون العضوي رقم 98 – 03 المؤرخ في 3 جوان 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

11. المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

12. المرسوم الرئاسي رقم 98 – 187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

13. المرسوم التنفيذي رقم 98 – 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال وكيفيات الإجراءات في المادة الاستشارية لدى مجلس الدولة.

14. المرسوم التنفيذي رقم 98 – 263 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لإجراءات تعيين وتصنيف رؤساء مصالح وأقسام مجلس الدولة المعدل بالمرسوم تنفيذي رقم 03-166مؤرخ في 7 صفر عام 1424 الموافق 9 أبريل سنة 2003 .

15. المرسوم التنفيذي رقم 98 – 322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.

16. المرسوم التنفيذي رقم 98–356 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون رقـم 98–02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

17. المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أفريل 2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.

18. النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 26 ماي 2002 .

ثانيا – المؤلفـــــات :

أ) باللغة العربية:

1. د. أحسن بوسقيعة ، المنازعات الجمركية ، دار الحكمة، بدون إشارة أخرى 1997 .
2. أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، د . م . ح ، الجزائر.
3. د. أحمد مطاطلة، نظام الإدارة والقضاء في عهد الأمير عبد القادر، الجزائر، 1971.
4. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، دون دار نشر، بسكرة، 1993.
5. بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، د. م.ج، الجزائر، 1991 .
6. بلغيث عمارة، التنفيذ الجبري وإشكالاته ، دار العلوم، عنابة ، 2004 .
7. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988.
8. د. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته مقارن بالنظم القضائية، دار الجيل، بيروت، لبنان، 1988.
9. د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين التظرية والتطبيق -دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان ، الأردن ، 1993 .
10. رشيد خلوفي:

– قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، د. م.ج،

الجزائر.

- القضاء الإداري : تنظيم واختصاص، د. م. ج، الجزائر، 2002.

11. سايح سنقوقة، الدليل العملي في إجراءات الدعوى المدنية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1996.

12. د. سليمان محمد الطماوي:

- الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، - بدون تاريخ، .

- القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، - بدون تاريخ، .

- نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، 1966 .

- عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، مصر، 1969.

- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،، القاهرة، مصر.

13. د. عبد الغني بسيوني عبدالله:

- القضاء الإداري، منشأة المعارف، الأسكندرية، مصر، 1996.

- وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف ، الأسكندرية ، مصر، 1990.

14. وزارة العدل، أعمال ملتقى قضاة الغرف الإدارية، 22-24/ 12/ 1990، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992.

15. د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر.

16. د. عمار عوابدي:

- القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب. و.د.م.ج، الجزائر، [illegible]

- النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائـري، د.م.ج، الجزائر.

- قـضاء التفـسير في القـانون الإداري الجزائـري، دار هومـة، الجزائـر،

- نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقـانون الإداري، دار هومـة ، الجزائر، 2003.

17. د. عيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الـشريعة الإسـلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، مصر، 1976 .

18. فريجة حسين، منازعـات الـضرائب المبـاشرة في الجزائـر، د.م.ج، الجزائـر، 1990.

19. الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، د.م.ج، الجزائر، 1982.

20. د. محفـوظ لعـشب، المـسؤولية في القـانون الإداري، د. م .ج، الجزائـر، 1994.

21. د. محمـد فـؤاد عبـد الباسـط، القـرار الإداري ، دار الفكـر الجـامعي، الاسكندرية، مصر، 2000 .

22. د. محمد الصغير بعلي :

- تنظيم القطاع العام في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1991 .

- تشريع العمل في الجزائر، دار العلوم، عنابة ،الجزائر ،2000 .

- مجلس الدولة ،دار العلوم، عنابة ،الجزائر، 2004 .

- قـانون الإدارة المحليـة الجزائريـة، دار العلـوم، عنابـة ،الجزائـر، 2004 .

- القانون الإداري ، دار العلوم، عنابة ،الجزائر، 2004.

23. د. محمد الصغير بعلي ، و د– يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003.

24. د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

25. د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجديدة، مصر، 2000.

26. د. محمد فؤاد مهنا:

– مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1976 .

– مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، 1972.

27. د. محمد فاروق عبد الحميد ،نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي (دراسة مقارنة)،د.م.ج ،الجزائر 1987.

28. محمد كرد علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب .

29. د. مسعود شيهوب،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، د.م.ج، 1999، الجزائر.

ب) باللغة الفرنسية :

1. Alexandre (J), Droit fiscal algérien, O.P.U,Alger, 1990.
2. Bontems(C), Manuel des institutions algériennes, T1,cujas, Paris, 1976.
3. Boussoumah (M), L'entreprise socialiste en Algérie , o.p.u, Alger , 1982.
4. Chapus (René),Droit du contentieux administratif, Montchestien, 5ème édition, Paris, 1995.
5. Collot ©, Les institutions de L' Algérie durant la période coloniale, (1830-1962), O.P.U,(Alger), C.N.R.S. (Paris), 1987.
6. CorinneLepage-Jessua, Isabelle Cassin, Les élections municipales- , Litec , 2eme édition, Paris ,2000.
7. Debbasch (C), Contentieux administratif, Dalloz, paris, 1978.
8. De Laubadaire (A), Venezia (J.C), Gaudemet (y), Traité de Droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1999.
9. Le tourneur (M), Bauchet (J), Meric(J), Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, Armand Colin, Paris, 1970.
10. Momy (R), étude comparée des conseils de préfectures en France et en Algérie, thèse, Alger, 1931.
11. Rivero(J), Droit administratif ,Daloz, Paris ,1980.
12. Vedel (G), Droit administratif, P.U.F, Paris, France ,1972.

ثانيا – المقــــالات:

أ) باللغة العربية:

1. د. أحسن بوسقيعة، توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في مجال المنازعات الجمركية، مجلة مجلس الدولة ،2002، العدد 2 .
2. بن ناصر محمد، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، مجلة مجلس الدولة ،الجزائر،2003 ، العدد 4.
3. بوصوف موسى (محافظ الدولة المساعد)، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4 .
4. رابح قنطار، النزاع الجبائي، نشرة القضاة، الجزائر، 1999، العدد53.
5. عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة، 2003 ، عدد خاص.
6. د. عبد الرزاق زوينة، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، 2002 ، العدد الأول.
7. د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري في الإسلام، مجلة مجلس الدولة (مصر)، 1960 (سنوات 8، 9، 10).
8. د. عيسى رياض، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثره على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، أعمال ملتقى قضاة الغرف الإدارية، وزارة العدل 1990.
9. غناي رمضان : عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، 2003 ، العدد 4.

10. فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، 2002 ، العدد الأول.

11. محمد أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، عـدد 1، 2.

12. د. محمد سليم العوا، قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، (مصر)، 1974، عدد 4 .

13. د. محمد فتح الله بركات، النظم القانونية والقضائية في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة مجلس الدولة (مصر)، من السنة الثالثة عشرة إلى الخامسة عشرة .

14. د. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مجلة مجلس الدولة المصري، السنتين 5 و6 .

15. د. يحيى الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في انجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية (مصر)، السنة الثانية عشرة، 1970، العدد الأول .

ب) باللغة الفرنسية :

1. Bontems (c), Les origines de la justice administrative en Algérie, (Revue Algérienne), 1975.
2. El hassar (M), A propos de l'article 7 du code algerien de procédure civile, (Revue Algérienne), 1969.
3. Fenaux. (F) , l'article 7 du code algerien de procédure civile, (Revue Algérienne), 1969.
4. Guillien (R), les commissaires du gouvernements prés les juridictions administratives et spécialement prés le conseil d'état français, R.D.P, 1955.
5. Lapanne-Joinville(J), La justice administrative en Algérie, Actualité juridique, 1967.

فهرس

• الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي، أستاذ القانون الإداري بكلية الحقوق، جامعة عنابة، وعميدها السابق.

تحصل على الماجستير في القانون من جامعة بغداد، والدكتوراه من جامعة الجزائر، وله عدة بحوث ومؤلفات، منها :

- تنظيم القطاع العام في الجزائر، وتشريع العمل في الجزائر، والمالية العامة، ومجلس الدولة، وقانون الإدارة المحلية الجزائرية، والقانون الإداري.

• يتضمن هذا المؤلف على : قسم تمهيدي يتعرض - بإيجاز- إلى : مبدإ المشروعية وأنواع الرقابة على الإدارة، والأنظمة القضائية الإدارية المقارنة ؛ وجزئين رئيسين :

الجزء الأول - يستعرض هذا الجزء تنظيم وهيكلة القضاء الإداري، وذلك من خلال : تتبع مسار التطور الذي عرفته الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية، ثم التطرق إلى تنظيم الهيئات القضائية الإدارية الحالية المترتبة على التعديل الدستوري لسنة 1996 والمتمثلة في :المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، ومجلس الدولة.

الجزء الثاني - وينصب على دراسة الدعاوى الإدارية بالتطرق إلى المسائل التالية: تحديد ماهية الدعوى الإدارية؛ والتطرق إلى مختلف أنواع الدعاوى الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري الجزائري؛ ثم إثارة قضية الاختصاص القضائي الإداري من حيث: ضبط المعيار، واستثناءاته، ومشكلة التنازع في الاختصاص القضائي المترتبة على الأخذ بالازدواجية القضائية؛ وأخيرا معالجة القرار القضائي الإداري من حيث : حجيته، والطعن فيه، وتنفيذه.

دار العلوم للنشر والتوزيع